

Suomen toimivalta rantavaltiona määrätä öljypäästömaksu kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevalle ulkomaiselle alukselle

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen
tiedekunta
Ympäristöoikeus
Maisterintutkielma

Laatija Ville Rinkineva
Ohjaaja: Prof. Kai T. Kokko

Elokuu 2020



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma	
Tekijä – Författare – Author Ville Rinkineva			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Suomen toimivalta rantavaltiona määrätä öljypäästömaksu kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevalle ulkomaiselle alukselle			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track ympäristöoikeus			
Työn laji – Arbetets art – Level Maisterintutkielma		Aika – Datum – Month and year Elokuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 68
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tämän maisterintutkielman tutkimuskohteena on aluksilta veteen päästettävistä öljypäästöistä määrättävä hallinnollinen öljypäästömaksu. Erityisenä tarkastelun kohteena on öljypäästömaksujärjestelmän toimivuus silloin, kun maksu määrätään ulkomaiselle alukselle talousvyöhykkeellä. Tutkielma tarkastelee ja selvittää Suomen edellytyksiä ja toimivaltaa rantavaltiona määrätä merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun mukainen hallinnollinen öljypäästömaksu Suomen talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevalle ulkomaiselle alukselle, joka on luvattomasti päästänyt öljyä mereen.</p> <p>Öljypäästömaksusta hallinnollisena sanktiona säädettiin alun perin vuonna 2006 lailla aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (ns. alusjätelaki 300/1979) muuttamisesta, ja se on tällä hetkellä ainoa merenkulussa ympäristönsuojelusäädösten rikkomisesta määrättävä hallinnollinen sanktio. Lainsäätäjä asetti maksulle vahvan preventiiviset ympäristönsuojelulliset tarkoitukset ja siihen kohdistetaan näistä lähtökohdista varsin suuria odotuksia, sillä rikosoikeudellinen järjestelmä ei toiminut öljypäästöistä sanktioimisessa riittävän tehokkaasti.</p> <p>Oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ulkomaista alusta ja sen toimintaa talousvyöhykkeellä kohtaan sääntelee muun ohella YK:n merioikeusyleissopimus, UNCLOS, ja erityisesti sen 220 artikla. Tämä tutkielma selvittää, mitä tarkoitetaan UNCLOS:n kontekstissa ”oikeudelliseen toimenpiteeseen” ryhtymisellä, ja mitkä toimenpiteet mahdollisesti jäävät UNCLOS:ssa tarkoitettujen oikeudellisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Tutkielma selvittää, mikä on UNCLOS:n suhde muihin kansainvälisiin merenkulun ja meriympäristön suojelusopimuksiin sekä asema suhteessa kansalliseen oikeuteen. Tutkielma etsii myös perusteita sille, miksi UNCLOS 220 artiklassa asetettua korotettua vaatimusta ulkomaisen aluksen toimiin puuttumiseksi olisi Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tulkittava siten, että Itämeren erityispiirteisiin perustuen Suomen viranomaisille muodostuisi toimivalta puuttua nykyistä herkemmin erityisesti talousvyöhykkeellä tapahtuviin ulkomaisten alusten öljypäästöihin.</p> <p>Tutkielman taustalla oleva problematiikka hallinnollisesta öljypäästömaksusta ja sen tehokkuudesta ja toimivuudesta juontavat juurensa vuonna 2011 tapahtuneeseen Bosphorus Queen –nimisen aluksen tekemään öljypäästöön. Rajavartiolaitos oli määrännyt kauttakulussa olleen ulkomaisen aluksen omistajalle öljypäästömaksun öljyn päästökiellon rikkomisesta Suomen talousvyöhykkeellä. Korkeimman oikeuden ratkaisusta 2019:61 ilmenevillä perusteilla katsottiin, ettei öljypäästöistä ollut näytetty aiheutuneen merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, ja öljypäästömaksun määräämistä koskeva päätös kumottiin.</p> <p>Koska öljypäästömaksun perusteiden taustalla vaikuttaa YK:n merioikeusyleissopimus, on vastaavia sanktiojärjestelmiä käytössä myös muualla. Tutkielman oikeusvertailevassa osiossa tutkitaan Ruotsin, Saksan ja Belgian vastaavaa sääntelyä ja etsitään niiden avulla ratkaisua Suomen järjestelmän kehittämiseksi. Suomen öljypäästömaksujärjestelmän laatimisessa on aikanaan otettu mallia Ruotsista ja Ruotsin korkein oikeus on tulkinnut merioikeusyleissopimusta eri tavoin kuin Suomen korkein oikeus tapauksessa 2019:61. Saksa ja Belgia puolestaan ovat Suomen tavoin kunnianhimoisia meriympäristön suojelussa ja siksi kiinnostavia vertailuoikeusjärjestyksiä. Lisäksi Saksassa on vahva perinne hallintorikosoikeudesta (Ordnungswidrigkeiten).</p> <p>Korkeimman oikeuden ratkaisu 2019:61 on viranomaisten mukaan luonut lainsäädäntöön selvän epäkohdan. Tämän de lege ferenda –tyyppisen tutkielman tavoitteena on antaa suosituksia öljypäästömaksua koskevien säädösten päivittämiseksi, jotta öljypäästömaksun tehokkuus hallinnollisena sanktiona paranisi nykyisestä ja sen säätämisen alkuperäiset ympäristönsuojelulliset preventiiviset tavoitteet toteutuisivat myös tulevaisuudessa. Tutkielman johtopäätösosiossa annetaan konkreettisia suosituksia lainsäädännön muuttamiseksi, joiden tavoitteena on Bosphorus Queen -tapauksen osoittaman oikeustilan epäkohdan korjaaminen.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords ympäristöoikeus, merioikeus, kansainvälinen ympäristöoikeus, ympäristönsuojelu, meriympäristön suojelu, öljypäästöt, Itämeri,			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Kai Kokko			
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

Sisällys	iii
1 Johdanto.....	1
2 Kysymyksenasettelu ja metodi	4
2.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset	4
2.2 Metodi.....	7
3 Nykytila	9
3.1 Kansallinen lainsäädäntö	9
3.2 Kansainvälinen lainsäädäntö.....	13
3.3 EU:n lainsäädäntö	19
4 Lainsäädännön uudelleentarkastelun tarve: tapaus Bosphorus Queen	21
5 Kansainvälisiä näkökulmia ja vertailua.....	26
5.1 EUT, ratkaisu asiassa C-15/17	26
5.1.1 Ennakkoratkaisupyyntö	26
5.1.2 Oikeudellinen toimenpide	26
5.1.3 Vahinko tai sen vaara.....	29
5.2 Ruotsi.....	36
5.3 Saksa.....	38
5.4 Belgia.....	40
6 Hallinnollinen sanktio vrt. rikosoikeudellinen seuraamus	46
7 UNCLOS:in asema normihierarkiassa	52
7.1 Rantavaltion asema ja toimivalta merioikeusyleissopimuksen kontekstissa omalla talousvyöhykkeellään	52
8 Johtopäätökset.....	60
8.1 Vaihtoehdot öljypäästömaksujärjestelmän ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi	60
8.1.1 Oikeudellisen toimenpiteen käsite.....	60
8.1.2 Huomattavan vahingon tai sen vaaran käsitteen kansallinen täsmentäminen.....	61
8.1.3 Aluksille annettava tiedonanto sovellettavasta lainsäädännöstä	64
8.1.4 UNCLOS 211 artiklan mukainen erityisalue	65
8.2 Lainsäädännön muutosehdotukset	66
9 Lopuksi.....	69
Lähteet.....	I

1 Johdanto

Edelleen ajankohtainen tosiasia on, että Itämeri on yksi maailman saastuneimmista meristä¹. Itämeri onkin kansainvälisesti tunnustettu myöhemmin tässä tutkimuksessa kuvattavin tavoin ominaisuuksiensa vuoksi erityisen herkäksi merialueeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että tunnistetaan ihmisen aiheuttamalla paineella olevan Itämerellä suurempi vaikutus ekosysteemiin kuin jollakin toisella merialueella mahdollisesti olisi.² Tästä syystä Itämeren alueella on tarve monia muita maailman meri- ja rannikkoalueita tiukemmalle sääntelylle ja kontrollille mereen päätyvien päästöjen ja ihmisen aiheuttamien paineiden minimoimiseksi. Tätä työtä tekemään on vuonna 1974 erityisesti perustettu Itämeren rantavaltioiden ja Euroopan unionin yhteinen kansainvälinen elin, Itämeren suojelukomissio, Helsinki komissio, (myöh. HELCOM).³ HELCOM:ssa tehtävän työn ja sovittujen toimenpiteiden toimeenpanijana rantavaltioiden hallinnoilla on keskeinen rooli.⁴

Suomen poliittinen johto tunnistaa Itämeren suojelun tärkeyden. Nykyisessä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan turvataan riittävät resurssit Itämeri-strategian päivittämiseksi Suomen EU-puheenjohtajakaudella ja Itämeren suojelusuunnitelman päivittämiseksi Suomen HELCOM-puheenjohtajuuden aikana.⁵ Suomi toimikin juuri päättyneellä kaksivuotisella HELCOM-puheenjohtajuuskaudellaan (2018-2020)⁶ aktiivisesti HELCOM:in Itämeren toimenpideohjelman päivittämiseksi. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu muun muassa, että kestävä kehitys ja ilmastoystävällisempää liikkumista merellä toteutetaan ennen kaikkea jatkamalla aktiivista työtä merenkulun päästöjen vähentämiseksi niin EU-tasolla kuin kansainvälisten järjestöjen kautta.⁷ Globaalien tavoitteiden lisäksi meriliikenteen kehitys vaikuttaa myös lähimeremme Itämeren tilaan ja kehitykseen. Iso osa tästä työstä koskee aluksista ilmaan meneviä päästöjä (erityisesti kasvihuonekaasuja), mutta myös aluksilta mereen päätyvät päästöt ovat valtiohallinnon agendalla.⁸

¹ Ks. esim. <https://wwf.fi/alueet/itameri/>, vierailtu 14.7.2020.

² HELCOM 2018b, s. 19.

³ <https://helcom.fi/about-us/organisation/>, vierailtu 14.7.2020.

⁴ Helsingin sopimus (SopS 2/2000), 3 artikla 1 kohta.

⁵ Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, s. 42.

⁶ file:///C:/Users/03131699/Downloads/YM_Helcom_flyer_4s_A5_FINAL.pdf.

⁷ *Ibid*, s. 117.

⁸ Öljypäästöjen lisäksi erityisesti alusliikenteen jätevesipäästöjen mereen päästämisen minimoimiseksi tehdään aktiivisesti töitä, ks. esim. MARITIME 19A-2020, doc. 3-2 kohdat 2, 4 ja 5.

Vaikka Itämeren suurin ongelma onkin rehevöityminen ja sitä aiheuttava enin ravinnekuorma on peräisin maalta, nostetaan vilkkaan alusliikenteen mukanaan tuoma riski öljypäästön aiheuttamasta ympäristövahingosta toistuvasti yhdeksi keskeisistä Itämereen kohdistuvista riskeistä.⁹ Yhden osan tästä riskistä, öljyonnettomuuden ohella, muodostavat alusten suorittamat laittomat öljypäästöt, jotka ovat viime vuosina kuitenkin vähentyneet. Valvontatilastot kuitenkin osoittavat, että laittomia öljypäästöjä Itämeren alueella tapahtuu edelleen useita kymmeniä vuosittain.¹⁰

Öljypäästöt ovat erityisen vahingollisia Suomen rantaviivalle, sillä rannikkomme rikkonaisuuden vuoksi useita satoja kilometrejä rantaviivaa voi suuressa öljyvahingossa saastua, mikäli öljyä ei saada torjuttua avomerellä ja pysäytettyä rannikolla ennen sen ajautumista rantaan.¹¹ Myös pienempi avomerellä tapahtunut tahallinen tai tahaton öljypäästö voi aiheuttaa merkittävää alueellista vahinkoa edellä mainitusta syystä, jos öljy pääsee kulkeutumaan kapealta talousvyöhykkeeltämme saaristoon taikka rantaviivalle saakka. Öljyntorjunta on erityisen vaikeaa rosoisessa saaristossamme, jossa öljyntorjunta-alusten toimintaa rajoittavat matalat ja karikkoiset vedet. Muun muassa tästä syystä Suomi on pitänyt HELCOM:ssa tärkeänä, että rannan läheiset ns. kategoria III –alueet¹² uudelleen kartoitetaan mahdollisimman pikaisesti, jotta mahdollinen öljyntorjunta rannikkoalueilla helpottuisi.¹³

Öljyn päästäminen mereen on kielletty kansainvälisin sopimuksin samoin kuin näiden perusteella kirjoitetun kansallisen lainsäädäntömme nojalla. Sanktiointi Suomessa perustuu vuonna 2006 voimaan tulleeseen hallinnolliseen öljypäästömaksujärjestelmään¹⁴, josta nykyisin säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain (MYSL) 3 luvussa. Öljypäästömaksu on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka voidaan määrätä aluksen omistajalle tai laivanisännälle todennetusta luvattomasta öljypäästöstä Suomen aluevesillä tai Suomen talousvyöhykkeellä.¹⁵ Myös muissa Itämeren maissa on vastaavaa sääntelyä ja yleisesti tunnustetaan öljypäästöjen vahingollisuus sekä tuomittavuus.¹⁶ Öljypäästöt ovat vähentyneet

⁹ Ks. Furman ym. 2013, s. 24.

¹⁰ Ks. esim. HELCOM 2018c, s. 11.

¹¹ Ympäristöhallinnon ohjeita 6/2012, s. 12.

¹² These areas are typically the near coast shallow areas or deep open water areas, used sometimes for shipping, pleasure boating, Search and Rescue exercises, for flood prevention by public authorities (GIS data) as well as for oil recovery contingency, MARITIME 19A-2020, 3-2 s. 9-10.

¹³ Alueiden osalta ks. <https://helcomresurvey.sjofartsverket.se/>, vierailtu 16.7.2020.

¹⁴ HE 77/2005 vp.

¹⁵ Talousvyöhykkeestä, ks. laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004). Sen 1 § mukaan Suomen talousvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, jonka ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja jonka ulkorajan sijainti osoitetaan valtioneuvoston asetuksella.

¹⁶ Ks. esim. Interpol 2007, s. 5.

tiukentuneen lainsäädännön ja erityisesti tiukentuneiden sanktiojärjestelmien myötä, mutta tästä huolimatta öljypäästöjä edelleen tapahtuu vuosittain Itämerenkin alueella. Tarve toimivan sanktiojärjestelmän olemassaololle on siten ilmeinen.

Tutkin tässä maisterintutkielmassa aluksilta veteen päästettävistä öljypäästöistä säädetyn kansallisen öljypäästömaksun toimivuutta silloin, kun maksu määrätään ulkomaiselle alukselle talousvyöhykkeellä samalla tarkastellen ja perustellen sen muutostarvetta. Tutkielmani käsittelee Suomen edellytyksiä ja toimivaltaa rantavaltiona määrätä hallinnollinen öljypäästömaksu Suomen talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevalle ulkomaiselle alukselle, joka luvattomasti päästää öljyä mereen.

Tutkielmani tavoitteena on antaa suosituksia merenkulun ympäristönsuojelulain (MYSL, 1672/2009) säädösten päivittämiseksi, jotta öljypäästömaksun tehokkuus hallinnollisena sanktiona paranisi nykyisestä ja sen säätämisen alkuperäiset ympäristönsuojelulliset preventiiviset tavoitteet toteutuisivat myös tulevaisuudessa. Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan tällä hetkellä hallituksen esitystä merenkulun ympäristönsuojelulain uudistamiseksi, joka on määrä saattaa lausunnoille syksyllä 2020 ja eduskunnan käsiteltäväksi alkuvuodesta 2021¹⁷. Vaikka kyseisen hallituksen esityksen alkuperäinen peruste onkin toinen¹⁸, tässä tutkimuksessa tutkin, olisiko viimeaikaisen oikeuskehityksen vuoksi¹⁹ myös öljypäästömaksusta säädettyä MYSL 3 lukua perusteltua uudistaa samassa yhteydessä, kun lakiin tehdään runsaasti muutoksia ja lakihanke on käynnistetty. Öljypäästömaksujärjestelmä on alun perin säädetty koskemaan vain Suomen aluevesiä ja talousvyöhykettä, mutta tässä yhteydessä järjestelmä on tarkoitus ulottaa koskemaan myös sisävesiä, sillä perusteita järjestelmän soveltamatta jättämiselle sisävesien osalta ei ole.²⁰ Tätä ei kuitenkaan tämän tutkimuksen laajuudessa ole mahdollista tarkastella syvällisemmin.

¹⁷ Ks. lakihankkeen valtioneuvoston hankesivu osoitteessa:

<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM036:00/2019>, vierailtu 14.7.2020

¹⁸ Lakihankkeen käynnistämisen varsinainen syy on kesäkuussa 2019 annettu direktiivin EU 2019/883 implementointia, sillä ao. direktiivi tulee saada kansallisesti voimaan kesäkuuhun 2021 mennessä. Direktiivi koskee aluksilta peräisin olevien jätteiden toimittamista satamien vastaanottolaitteisiin, eikä täten liity suoranaisesti tässä tutkimuksessa käsiteltävään öljypäästömaksuun. Lakihankkeessa on kuitenkin tarkoitus säätää myös aluksilta peräisin olevien rikkipäästöjen sanktioinnista hallinnollisena sanktiona nykyisen rikosoikeudellisen seuraamuksen sijaan, ja tällä problematiikalla voidaan katsoa olevan kiinteä yhteys myös öljypäästömaksuun. Aiheesta ks. erityisesti Ringbom 2014.

¹⁹ Tapaus KKO 2019:61, josta myöhemmin tässä tutkimuksessa.

²⁰ Öljypäästömaksusta säädettäessä hallituksen esityksessä on todettu (HE 77/2005 vp, s. 10.), että *alusjätelaissa* tarkoitettu öljyn päästökielto koskee Suomen vesialuetta ja Suomen talousvyöhykettä. Ympäristönäkökohdista katsottuna öljypäästömaksun kohdentamisen intressit ovat kuitenkin selkeimmin sisäisillä aluevesillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä tapahtuneissa päästöissä. Sääntelyssä on näin ollen lähdetty siitä, ettei öljypäästömaksu koske sisävesialuetta. Tämä merkitsee poikkeamista alusjätelain soveltamisalasta. Saatujen kokemusten perusteella myöhemmin saattaa kuitenkin tulla harkittavaksi öljypäästömaksujärjestelmän

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun muutostarpeen on nostanut erityisesti esille öljypäästömaksut määräävä Rajavartiolaitos, mutta myös ulkoministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten mukaan tilannetta on syytä arvioida ennen kaikkea ympäristönsuojelullisen tehokkuuden saavuttamiseksi.²¹ Muutostarve pohjautuu kesällä 2019 annettuun korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2019:61, joka myöhemmin tässä tutkimuksessa kuvattavalla tavalla on luonut oikeustilaan selvän epäkohdan.

2 Kysymyksenasettelu ja metodi

2.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Raitala on tutkinut pro gradu –tutkielmassaan²² öljypäästömaksua hallinnollisena sanktiona. Työssään Raitala on pureutunut erityisesti öljypäästömaksun luonteeseen hallinnollisena maksuna suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen kansallisessa lainsäädännössä. Näin ollen ei ole mielekästä syventyä tässä tutkimuksessa syvällisesti maksun hallinnollisen luonteen tarkasteluun kansallisessa viitekehityksessä. Sen sijaan tämä tutkimus on rajattu nimenomaisesti tarkastelemaan Suomen toimivaltaa määrätä öljypäästömaksu ulkomaiselle alukselle talousvyöhykkeellä.

Vaikka tutkimus on ympäristöoikeudellinen, tutkimuksen problematiikassa liikutaan ja tasapainotellaan useiden aiheen kannalta keskeisten oikeudenalojen alueella. Siltä osin kun on kyse YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 50/1996, UNCLOS) tulkinnasta, liikutaan kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen ympäristöoikeuden alueella, jolloin lähtökohdaksi on otettava kansainvälisen oikeuden rakenne ja periaatteet.²³ Liikuttaessa kohti kansallista sääntelyä laajennetaan tarkastelu ympäristöoikeudellisten peruseriaatteiden alueelle.²⁴ Tämä tarkastelu linkittyy, kuten ympäristöoikeudessa tavanomaista on, myös erityisesti hallinto- ja

ulottaminen sisävesialueelle, ennen muuta Saimaan syväväylälle. Järjestelmän oltua nyt käytössä noin 15 vuoden ajan voidaan siitä saatujen kokemusten perusteella todeta, että järjestelmän laajentaminen koskemaan myös sisävesialueita on perusteltua.

²¹ Suulliset keskustelut mainittujen tahojen kanssa syksyn 2019 ja talven 2020 aikana.

²² Ks. pro gradu –tutkielman pohjalta laadittu referee-artikkeli, Raitala 2009.

²³ Toisin kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä kansainvälinen järjestelmä on vertikaalisen sijaan horisontaalisten toimijoiden kenttä, jossa ei ole yhtä lakeja säättävää auktoriteettia toimijoiden yläpuolella. Kansainvälinen oikeus saa muotonsa yhteisesti laadittujen sopimusten noudattamisesta ja kansallisesta implementoinnista ja sopimukset sitovat vain niitä sopimusosapuolia, jotka ovat sopimuksen noudattamiseen sitoutuneet (tyypillisesti allekirjoittaneet ja ratifioineet sopimuksen). Ks. tarkemmin esim. Shaw 2003 s. 5-11.

²⁴ Ks. esim. Kokko 2017, s. 10-13.

rikosoikeuden alueelle. Myös valtiosääntö- ja perusoikeuksia sivutaan öljypäästömaksujärjestelmän sanktioluonnetta tarkastellessa.

Oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ulkomaista alusta ja sen toimintaa talousvyöhykkeellä kohtaan sääntelee muun ohella YK:n merioikeusyleissopimus²⁵. Tutkimuksessa selvitän, mitä tarkoitetaan UNCLOS:n kontekstissa ”oikeudelliseen toimenpiteeseen” ryhtymisellä, ja mitkä toimenpiteet jäävät UNCLOS:ssa tarkoitettujen oikeudellisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Lisäksi selvitän miten otetaan huomioon UNCLOS:n suhde muihin kansainvälisiin merenkulun ja meriympäristön suojelusopimuksiin sekä asema suhteessa kansalliseen oikeuteen. Tässä yhteydessä on huomioitava erityisesti perinteisten (kansainvälis-)oikeudellisten oikeushierarkian periaatteiden²⁶ *lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generali, lex posterior derogat legi priori* vaikutukset asiassa²⁷.

Merioikeusyleissopimuksen sopimisen jälkeen Itämeren alueella on solmittu ns. Helsingin sopimus vuonna 1992²⁸, joka voisi saada UNCLOS:ia täsmentävän oikeusvaikutuksen *lex specialis* tai *lex posterior* –sääntöjen nojalla. Toisaalta on tutkittava, onko UNCLOS:illa Helsingin sopimusta vahvempi asema *lex superior* -säännön nojalla.

Suomen öljypäästömaksujärjestelmä on säädetty mukaillen Ruotsin vastaavaa sääntelyä. Ruotsissa hallinnollisen maksun määräämistä ei kuitenkaan ole katsottu UNCLOS:ssa tarkoitetuksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi.²⁹ On selvitettävä, mistä tämä tulkinnallinen ero johtuu ja voidaanko siihen puuttua siten, että Suomen tilanne ja tulkinta olisi Ruotsin mallia vastaava. Selvä lainsäätäjän tahto on ollut kopioida Ruotsin malli Suomeen lakia säädettäessä³⁰, mutta ne eroavaisuudet, joiden nojalla korkein oikeus on tehnyt ratkaisunsa tapauksessa KKO 2019:61 on selvitettävä ja konkretisoitava. Hypoteesini on, että koska Suomen järjestelmä on saanut mallinsa Ruotsista, olisi lainsäädäntöämme mahdollista täsmentää siten, että Ruotsin tavoin öljypäästömaksua ei katsota UNCLOS 220 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuksi toimenpiteeksi.

²⁵ SopS 50/1996, V osa, Talousvyöhyke.

²⁶ Yleiskuvaus periaatteiden soveltamisesta kansainvälisessä oikeudessa ks. esim. Borelli 2015, s. 266-268. Ks. myös Wienin sopimus (SopS 33/1980) artikkelit 30, 53, 59 ja 64.

²⁷ Näiden periaatteiden asemasta ympäristöoikeudessa ks. esim. Kokko 2017, s. 415.

²⁸ Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000).

²⁹ Ks. Ruotsin HD 2004:26

³⁰ Alusjätelakia tulisi uudistaa siten, että lain 10 §:ssä säädetyn päästökiellon rikkomisesta voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus, joka olisi rikosoikeudellista rangaistusta taloudellisesti tuntuvampi ja joka määrättäisiin rikosoikeudellista rangaistusta yksinkertaisemmassa ja tehokkaammassa menettelyssä. Uudistustarpeet johtuvat keskeisesti ennaltaehkäisevistä syistä. Sääntelytarpeen kannalta on merkitystä myös sillä, että naapurimaassa Ruotsissa on käytössä saman tyyppinen maksujärjestelmä. HE 77/2005 vp, s. 7.

Tutkimuskysymykset ovat täten:

- 1) Onko oikeustilan eheyttämiseksi perusteltavissa, miksi Suomen hallinnollinen öljypäästömaksu ei kuuluisi UNCLOS 220 artiklassa tarkoitettuihin oikeudellisiin toimenpiteisiin Ruotsin vastaavan järjestelmän tavoin?
- 2) Mitkä ovat *lex superior*, *lex specialis* ja *lex posterior* –sääntöjen vaikutus UNCLOS 220 artiklan tulkinnassa?
- 3) Onko perusteltua, että UNCLOS 220 artiklan vaatimusta siitä, että ulkomaisen aluksen toimiin puuttumiseksi päästöstä on aiheuduttava Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerien tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, olisi Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tulkittava siten, että päästö täyttäisi nykyistä korkeimman oikeuden omaksumaa kantaa herkemmin huomattavan vahingon tai sen vaaran määritelmän perustuen Itämeren erityispiirteisiin?

Tutkielman pääongelmaksiin muodostuu täten: *Tulisiko merenkulun ympäristönsuojelulakia, tarkemmin ottaen sen 3 lukua, viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa muuttaa, jotta öljypäästömaksun tavoitteet hallinnollisena sanktiona toteutuisivat nykyistä paremmin ja jos pitäisi, niin millaisia nämä muutokset olisivat?*

Vastauksen etsiminen alkaa tarkastelemalla YK:n merioikeusyleissopimuksen oikeuslähteellistä painoarvoa ja sitä kautta sen mahdollistamaa ”liikkumavaraksi” kutsumaani tulkinnallisuutta. Tähän liittyen on ensimmäiseksi selvitettävä UNCLOS:in asema normihierarkiassa. Tutkittavaksi tulee tällöin UNCLOS:in ja yhtäältä muiden kansainvälisten sopimusten sekä toisaalta kansallisen lainsäädännön keskinäissuhde oikeustieteen peruseriaatteiden, *lex specialis*, *lex superior* ja *lex posterior* –sääntöjen, valossa.

Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin UNCLOS:in sanamuotoa. Mitä tosiasiallisesti tarkoitetaan UNCLOS:in käsitteellä³¹ ”institute proceedings”, eli ”ryhtyä oikeudelliseen toimenpiteeseen”? Hallinnollisten sanktioiden käyttöala on laajentunut vasta viime vuosikymmeninä,³² toisin sanoen UNCLOS:in neuvottelemisen jälkeen. Voidaanko hallinnollista sanktiota tästä huolimatta pitää UNCLOS:in tarkoittamana oikeudellisena toimenpiteenä, vai jääkö se

³¹ Hirvosen mukaan käsitelainopin menetelmä on konstruktivinen menetelmä, jossa oikeusnormin merkityssisältö päätellään muodostettujen käsitteiden perustalta ja jossa oikeudellisia ongelmia ratkaistaan käsitteellisillä määrittelyillä, Hirvonen 2011, s. 45-46. Tässä yhteydessä kyse ei kuitenkaan ole käsitelainopista, sillä käsitteelle ei ole löydettävissä yksiselitteistä määritelmää, joka mahdollistaisi käsitteen tarkan sijoittamisen käsitepyramidissa.

³² ks. Halila & Lankinen 2014, s. 309.

UNCLOS:in soveltamisalan ulkopuolelle? Vertailun vuoksi tarkoitukseni on selvittää, miten muiden maiden lainsäädännössä on asiaa lähestytty ja tulkittu ja miten verrokkimaat ovat rakentaneet kansalliset sanktiojärjestelmänsä. Eri maiden lainsäädännöstä voidaan myös saada johtoa siihen, miten merioikeusyleissopimuksen ja MARPOL-yleissopimuksen³³ keskinäissuhdetta olisi tulkittava.

Tämän jälkeen käsittelen mahdollisia perusteita sille, että edellä kuvatun UNCLOS:in ja siten merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n vaatimus vahingon tai sen vaaran huomattavuudesta täyttyisi Itämerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä päästetyn öljypäästön osalta keskimääräistä herkemmin perustuen Itämeren erityispiirteisiin. Itämeri on määritelty MARPOL-yleissopimuksessa erityisen herkäksi merialueeksi (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA) ja esimerkiksi tätä voisi mahdollisesti käyttää perusteena sille, että huomattavan vahingon vaara täyttyisi myös määrällisesti hyvin pienten öljypäästöjen osalta.

Lopuksi kokoan vastaukset edellä oleviin kysymyksiin suosituksiksi lainsäädännön uudistamiseksi.

2.2 Metodi

Koko tutkielman aiheen ja problematiikan siivittäjänä on oikeustapaus Rajavartiolaitos vs. Bosphorus Queen Shipping Ltd.³⁴ Näin ollen on perusteltua, että tutkielmassa käytän ns. case-study –tarkastelutapaa mainittuun tapaukseen. Tapaus on monopolvinen, sillä siitä on annettu kaksi korkeimman oikeuden ratkaisua (KKO 2014:37 ja KKO 2019:61). Näin ollen tapaus on ollut myös kahteen kertaan hovioikeuskäsittelyssä. Lisäksi korkein oikeus pyysi tapauksesta ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta (EUT).³⁵ Tapauksen tarkastelussa tulen käyttämään sekä lainopillista että oikeusvertailevaa metodologiaa. Näitä täydentävät haastattelemiltani alan asiantuntijoilta saadut suulliset tiedonannot.

Lainopillisella metodilla³⁶ selvitän nykyisen öljypäästönmaksujärjestelmän laintulkinnalliset perusteet. Tarkastelen öljypäästönmaksujärjestelmän perusteita ja lainsäätäjän tahtoa

³³ Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983)

³⁴ Rajavartiolaitos oli määrännyt kauttakulussa olleen ulkomaisen aluksen omistajalle öljypäästömaksun öljyn päästökiellon rikkomisesta Suomen talousvyöhykkeellä. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, ettei öljypäästöstä ollut näytetty aiheutuneen merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, ja öljypäästömaksun määräämistä koskeva päätös kumottiin. KKO 2019:61. ks. tarkempi kuvaus tämän tutkimuksen luku 4 *Lainsäädännön uudelleentarkastelun tarve: tapaus Bosphorus Queen*.

³⁵ Oikeustapauskommentaarin on kirjoittanut Leila Suvantola, Suvantola 2019, KKO 2019:61.

³⁶ Hirvonen 2011, s. 35-37.

järjestelmästä säädettäessä lain merkityssisällön täsmentämiseksi ja selventämiseksi. Tämän pohjalta on mahdollista löytää ja tunnistaa ne lainkohdat joita on muutettava sekä löytää perusteet niiden muuttamiseksi, jotta lainsäätäjän ja kansainvälisten sopimusten edellyttämät ympäristönsuojelulliset tavoitteet täyttyvät. Lain esityöt,³⁷ perustuslakivaliokunnan³⁸ sekä lakivaliokunnan³⁹ lausunnot ja ympäristövaliokunnan⁴⁰ mietintö ovat tämän tutkimuksen pohja. Taustamateriaalina hyödynnän myös aiempaa oikeuskirjallisuutta aiheesta⁴¹, sekä tapausta KKO 2019:61. Koska tutkielmassa annetaan lainsäädäntösuosituksia, on kyse siltä osin *de lege ferenda* –tutkimuksesta.⁴²

Öljypäästömaksu pohjautuu kansainväliseen oikeuteen ja sen tarkastelu on tutkielmassa rajattu koskemaan vain kansainvälistä merenkulkua, joten myös oikeusvertaileva metodi⁴³ on tutkielmassa tärkeässä osassa⁴⁴. Koska Suomen öljypäästömaksujärjestelmä on pitkälti Ruotsin kaltainen, Ruotsin lainsäädännön ja oikeuskäytännön tarkasteleminen on keskeistä (luku 5.2.). Lisäksi EUT:n ennakkoratkaisupyynnön väliintulon tehneiden jäsenmaiden järjestelmiin tutustuminen on tarpeen. Väliintuloasiakirjan Bosphorus Queen -tapauksen yhteydessä jättivät Ranska, Belgia, Alankomaat, Kreikka ja Euroopan komissio. Näistä tarkastelen erityisesti Belgian lainsäädäntöä (luku 5.4.), sillä Belgia on tunnettu kunnianhimoisesta ympäristöpolitiikastaan, jonka vuoksi maan väliintuloasiakirja on myös Suomen lainsäädännön kehittämisen kannalta mielenkiintoisin.⁴⁵ Lisäksi ainakin Saksassa on käytössä myöhemmin kuvattavalla tavalla hallinnollinen sanktio öljypäästöstä, joten myös Saksan lainsäädännön tutkiminen ja sen peilaaminen kansalliseen järjestelmäämme sekä kansainväliseen kehikkoon on keskeistä (luku 5.3.).

³⁷ HE 77/2005.

³⁸ PeVL 32/2005 vp.

³⁹ LaVL21/2005 vp.

⁴⁰ YmVM 15/2005 vp.

⁴¹ Oikeuskirjallisuus on ajalta ennen korkeimman oikeuden ratkaisua öljypäästömaksuasiassa (KKO 2019:61) ja aiemmassa kirjallisuudessa onkin varsin seikkaperäisesti selvitetty ennen kaikkea öljypäästömaksun luonnetta hallinnollisena sanktiona hallinto- ja rikosoikeuden välimaastossa. Näin ollen tämä tutkimus keskittyy ennen kaikkea rantavaltion toimivallan pohdintaan ottaen lähtökohdaksi aiemman oikeuskirjallisuuden tulkinnan maksun luonteesta.

⁴² https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustieteellinen_tutkimus, vierailtu 2.8.2020.

⁴³ Hirvonen 2011, s. 54.

⁴⁴ Koska tutkielman perusongelmana on kansainvälisen sopimuksen kansallinen tulkinta, on tulkinnan tueksi perehdyttävä muiden sopimusosapuolten tulkintakäytäntöön. Ks. myös Hirvonen 2018 s. 55.

⁴⁵ Ks. <https://www.health.belgium.be/en/environment/how-environmental-policy-implemented-belgium> sekä Exposé d'orientation politique 54 0020/004 s. 21-24.

3 Nykytila

3.1 Kansallinen lainsäädäntö

Suomen kansallisessa lainsäädännössä öljyn päästökiellosta ja öljypäästöstä määrättävästä öljypäästömaksusta säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Alun perin öljypäästömaksu säädettiin 1.4.2006 lukien osaksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettua lakia⁴⁶. Säännökset siirrettiin nykyiseen lakiin ilman merkittäviä substantiaalisia muutoksia, kun merenkulun ympäristönsuojelulaki tuli voimaan 1.1.2010.⁴⁷

Öljypäästömaksu on nykyisellään ainoa merenkulussa ympäristönsuojelusäädösten rikkomisesta määrättävä hallinnollinen sanktio.⁴⁸ Hallinnollisten sanktioiden käyttöala liikennesektorilla on kuitenkin viime vuosina kasvanut ja näin ollen niiden käyttö myös merenkulun ympäristö- ja muissa rikkomuksissa tulee lisääntymään.⁴⁹ Esimerkiksi tätä tekstiä kirjoitettaessa käynnissä olevan lakihankkeen yhteydessä on tarkoitus muun muassa säätää rikkipäästörikkomuksista vastaava hallinnollinen sanktio, joka toimisi nykyistä rikosoikeudellista seuraamusta tehokkaammin.⁵⁰

Öljypäästömaksusta hallinnollisena sanktiona säädettiin alun perin lailla aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (ns. alusjätelaki 300/1979) muuttamisesta, (1163/2005, esityöt HE 77/2005 vp). Hallituksen esityksen taustana oli vuonna 2004 oikeusministeriön asettaman työryhmän tekemä pohjatyö.⁵¹ Työryhmän mietinnön tuloksena oli ehdotus, jolla aluksista tapahtuvista laittomista öljypäästöistä voitaisiin määrätä hallinnollinen maksuseuraamus jo käytössä olleen rikosoikeudellisen seuraamuksen rinnalla. Rikosoikeudellisesta seuraamuksesta ei öljypäästömaksusta säädettäessä pidetty perusteltuna luopua kokonaan, sillä öljypäästön luonteen vuoksi rikkomus voisi olla niin vakava tai muutoin sen luonteinen, että siitä olisi syytä tuomita oikeushenkilölle määrättävän öljypäästömaksun

⁴⁶ 1.4.2006 voimaan tullut aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muutos 1163/2005

⁴⁷ HE 248/2009, ks. myös LVM:n julkaisuja 21/2008.

⁴⁸ Ks. MYSL 1672/2009 ja MYSA 76/2010, joihin on keskitetty merenkulkua koskeva ympäristölainsäädäntö.

⁴⁹ Hallinnollisten sanktioiden käyttö on lisääntynyt Suomen lainsäädännössä erityisesti vuoden 1995 jälkeen, jolloin Suomi liittyi osaksi Euroopan unionia, jonka lainsäädännössä hallinnolliselle sanktiolle on nähty selvästi Suomen varhaisempaa kansallista oikeutta suurempi rooli. Suomen rikosoikeudellisen kompetenssin hajauttamisesta ja ulottamisesta hallintomenettelyyn, eli vallanjakoperiaatteesta ks. mm. Kiiski 2011 s. 51-55.

⁵⁰ Ks. lakihankkeen valtioneuvoston hankesivu osoitteessa:

<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM036:00/2019> (viitattu 2.3.2020)

⁵¹ Ks. tavoiteasettelu OM 4/2004, s. 100-102.

sijaan tai ohella myös rikosoikeudellinen seuraamus sille luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai tuottamuksellisesti on öljypäästöön syylistynyt.⁵²

Hallinnollisena sanktiona määrättävän öljypäästömaksun taustalla oli tarve menettelylle, joka olisi rikosoikeudellista rangaistusta taloudellisesti tuntuvampi, ja joka määrättäisiin rikosoikeudellista rangaistusta yksinkertaisemmassa ja tehokkaammassa menettelyssä⁵³. Nimenomaisena tarkoituksena oli puuttua Suomen rannikkovesillä (aluemerellä ja talousvyöhykkeellä) kauttakulussa olevien ulkomaisten alusten päästöihin.⁵⁴ Ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 15/2005 vp) mukaan öljypäästömaksujärjestelmän käyttöönottamista pidettiin erittäin tärkeänä, sillä käytännössä oli osoittautunut vaikeaksi saattaa laittomien öljypäästöjen aiheuttajia rikosoikeudelliseen vastuuseen. Erityisesti toimenpiteiden tehokkuus ja tarkkuus preventiivisessä mielessä olivat tärkeitä talousvyöhykkeellä tapahtuvien ulkomaisten alusten suorittamien tahallisten öljypäästöjen vähentämiseksi. Tilastot osoittavatkin, että vuoden 2005 jälkeen nimenomaan tämän kaltaiset öljypäästöt ovat vähentyneet tuntuvasti.⁵⁵ Taannoinen korkeimpaan oikeuteen kahteen kertaan päätynyt Bosphorus Queen -aluksen öljypäästötapaus ja siitä annettu korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2019:61 kuitenkin asettavat nykymuotoisen öljypäästömaksun preventiivisen vaikutuksen kyseenalaiseksi, ja vievät täten pohjan hallinnollisen öljypäästömaksun perusteilta siltä osin, kun on kyse ulkomaiselle alukselle talousvyöhykkeellä tehdystä päästöstä määrättävästä maksusta.⁵⁶

MYSL 2 luvun 1 §:ssä säädetään öljyn päästökiellosta ja päästörajoituksista:

Öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen on kielletty Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä ja suomalaisesta aluksesta myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella siten kuin MARPOL 73/78 - yleissopimuksen I liitteessä, Helsingin sopimuksessa taikka Suomea sitovissa

⁵² HE 77/2005 s. 8-9. Ks. myös Raitala 2009, s. 275-278.

⁵³ Ks. HE 77/2005 s. 8. Lisäksi hallinnollisten sanktioiden käytöstä rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta, ks. Halila 2010, s. 208 ja OM 52/2018 s. 24-27.

⁵⁴ Hallenberg 2017 s. 7.

⁵⁵ Suomen osalta YM raportteja 1/2018, s. 47. Koko Itämeren osalta HELCOM 2018, s. 63. Lisäksi erityisesti Suomen talousvyöhykkeen osalta Silja Hallenberg, Rajavartiolytarkastaja, Varatuomari, Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto, suullinen lausunto 12.2.2020.

⁵⁶ Tahvonen toteaa, että sekä Helsingin sopimuksella että Suomen kansallisella lainsäädännöllä on ollut öljypäästöjä vähentävä vaikutus 2000-luvun alkuvuosina. Tahvonen 2010 s. 231. Kirjoituksen jälkeen tapahtuneella Bosphorus Queenin öljypäästöillä sekä ratkaisulla KKO 2019:61 voi kuitenkin pahimmillaan olla päinvastainen vaikutus, mikäli oikeustilaa ei korjata.

muissa kansainvälisissä velvoitteissa määrätään tai Euroopan yhteisön säädöksissä säädetään.

MYSL 3 luku puolestaan käsittelee kokonaisuudessaan öljypäästömaksua. Öljypäästömaksun maksuvelvollisuuden pääsääntö on säädetty mainitun luvun 1 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Edellä 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta aluevesillä tai Suomen talousvyöhykkeellä määrätään seuraamusmaksu (öljypäästömaksu), jollei päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Kauttakulussa olevalta ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä päästökiellon rikkomisesta määrätään öljypäästömaksu kuitenkin vain, jos päästöä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerен tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

3 luvussa säädetään edelleen muun muassa, että öljypäästömaksun määrää ainoana viranomaisena Rajavartiolaitos (3 luku 5 §)⁵⁷, ja se voi öljypäästömaksun määräämisen turvaamiseksi pysäyttää aluksen ja määrätä rahavakuuden (3 luku 6 §). 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan maksu määrätään aluksen omistajalle tai laivanisännälle. Maksuvelvollinen määräytyy sen ajankohdan mukaan, jolloin kielletty öljypäästö tapahtui. Rajavartiolaitoksen tähän mennessä määräämistä maksuista voidaan havaita, että ensisijaisesti maksu pyritäänkin tästä syystä määräämään laivanisännälle, joka on tosiasiallisesti operoinut ja vaikuttanut aluksen käyttöön öljypäästön tapahtumahetkellä⁵⁸. Järjestely on rinnakkainen rikosoikeudellisen MYSL 13 luvun 3 §:ssä säädetyn merenkulun ympäristönsuojelurikkomusta koskevan menettelyn kanssa. Näin ollen öljypäästömaksu voidaan kohdistaa aluksen omistajaan tai laivanisäntään. Lisäksi päästöä vastuussa oleva miehistön jäsen voidaan

⁵⁷ Kirjallisuudessa on katsottu, että toimivalta sanktioiden määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja (OM 52/2018, s. 37). Öljypäästömaksun osalta tämä viranomaisena on Rajavartiolaitos, joka on merellisistä toimijoistamme ainoa, jolla riittää kalustoa ja ammattitaitoa talousvyöhykkeen ympärivuotiseen ja ympärivuorokautiseen valvontaan. Lisäksi Rajavartiolaitokselle siirtyi vuoden 2019 alussa öljyntorjuntavastuu Suomen ympäristökeskukselta, joka on ollut omiaan lisäämään Rajavartiolaitoksen osaamista ja ammattitaitoa öljypäästöasioissa. Öljypäästömaksua ei toistaiseksi ole ulotettu koskemaan sisävesiä, ja mikäli maksua haluttaisiin laajentaa, on pohdittava järjestely sille, kuka on toimivaltainen viranomaisena suorittamaan valvontaa ja määräämään öljypäästömaksun, sillä Rajavartiolaitos ei, ydintehtävänsä johdosta (rajavalvonta), toimi sisävesillä.

⁵⁸ Hallenberg 2017 s. 12.

rikosprosessissa tuomita sakkoihin, mikäli tämä nähdään tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi teon tuottamuksellisuuden vuoksi.⁵⁹

Rikosoikeuden peruseriaatteen mukaisesti *ne bis in idem* -kielto kuitenkin estää sekä öljypäästömaksun että rikosoikeudellisen sakkorangaistuksen määräämisen samalle henkilölle samasta öljypäästöstä.⁶⁰ Tällöin on tyypillisesti suosittu öljypäästömaksun määräämistä sen taloudellisen tuntuvuuden ja suoraviivaisemman prosessin vuoksi, vaikka MYSL 3 luvun 4 §:n mukaisesti öljypäästömaksu on säädöshierarkisesti toissijainen rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattuna. Alun perin öljypäästömaksua valmistellut työryhmä tosin oli tullut siihen tulokseen, että rikosoikeudellinen rangaistus olisi myös tosiasiallisesti ensisijainen määrättävä seuraamus laittomasta öljypäästöstä, mutta hallituksen esitykseen asia kirjattiin siten, että öljypäästömaksu täydentäisi rikosoikeudellista järjestelmää ja sitä sovellettaisiin rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa.⁶¹

Öljypäästömaksun suuruus määräytyy merenkulun ympäristönsuojelulain liitteenä olevan erillisen taulukon mukaan. Taulukon mukaisesti maksun suuruus määräytyy yhtäältä aluksen bruttovetoisuuden ja toisaalta päästetyn öljymäärän mukaan.⁶² Öljypäästömaksu voidaan määrätä myös vähäisistä päästöistä, ja tyypillisimmin öljypäästömaksu onkin Rajavartiolaitolkselta saadun tiedon mukaan määrätty pienistä, muutaman kymmenen litran päästöistä.⁶³

Öljypäästömaksun määräämisen edellytyksenä ei ole sen selvittäminen, kuka aluksella olevista luonnollisista henkilöistä on päästön aiheuttanut, vaan se voidaan määrätä suoraan laivanisäntänä tai omistajana toimivalle oikeushenkilölle. Viranomaisen on kuitenkin kyettävä

⁵⁹ Ks. esim. Raitala 2009 s. 328-330 sekä Turun käräjäoikeus, tuomio 07/2355.

⁶⁰ Asiallisesti Sinegorsk -päätöksissä on kyse kahdesta eri menettelystä, joissa lähes saman esitutkinta-aineiston perusteella viranomainen on arvioinut näytön riittävyttä eri tavoin. Muodollisesti tämä ei ole sinänsä ongelma, koska toisessa kyse on hallinnollisen vastuun määrittelemisestä ja toisessa rikosoikeudellisesta vastuusta rikosprosessuaalisessa menettelyssä. Tosiasiallisesti on kuitenkin kyse ulkonaisesti samasta teosta, jossa valtion viranomainen ensin asettaa huomattavan maksuvelvollisuuden yhdelle taholle rankaisemistarkoituksessa ja täysin samoihin seikkoihin perustuen ja samassa tai lähes samassa rankaisemisen tarkoituksessa tällaista maksuvelvollisuutta ei toiselle taholle aseteta. Raitala 2009, s. 330.

⁶¹ Vrt. OM työryhmämietintö 2004:4 s. 7 ja HE 77/2005 s. 8.

⁶² Tähän liittyvästä problematiikasta ks. tarkentavasti Raitala 2009 s. 178-282, erityisesti s. 279: Rikosoikeudessa rangaistuksen mittaamisen johtava periaate on myös suhteellisuusperiaate. Kun taulukkoa tarkastelee rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta, tulee huomioida, että sen noudattaminen edellyttäisi yleisen käytännön mukaan rangaistuksen mittaamisperusteiden olevan oikeassa suhteessa teon vahingollisuuden ja vaarallisuuden sekä rangaistuksella suojeltavan edun välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristölle aiheutuva vahingon vaara tulisi myös ottaa huomioon. Taulukon kriteereissä pyritäänkin huomioimaan ympäristölle aiheutuneen vahingon määrä kytkemällä sanktion suuruus päästön kokoon. Ympäristöhaitat eivät kuitenkaan aina vastaa päästön määrää, jos pienemmät päästöt aiheuttavat huomattavasti suurempaa vaaraa meriympäristölle kuin suuremmat päästöt. Tätä maksutaulukossa ei huomioida. Suhteellisuusperiaatteesta, ks. esim. Lappi-Seppälä 2009, s. 137.

⁶³ Hallenberg, suullinen lausunto 2/2020.

objektiivisesti osoittamaan, että päästö on peräisin kyseiseltä alukselta. Tällaisena näyttönä voidaan käyttää esimerkiksi valvontalennolla tai venepartioinnissa otettuja valokuvia.⁶⁴ Maksun määräävä Rajavartiolaitos pyytää öljypäästön ympäristövaikutuksista asiantuntijalausuntoja Suomen ympäristökeskukselta ja öljynäytteiden analysoinnista vastaa Keskusrikospoliisi.⁶⁵

Vaikka kyse on hallinnollisesta sanktiosta MYSL 3 luvun 10 §:n mukaan muutoksenhakuinstanssina toimii Helsingin käräjäoikeudessa toimiva merioikeus.⁶⁶ Muutoksenhaku tapahtuu siis hallintolainkäyttölaista poiketen yleisessä tuomioistuinlinjassa. Perustetta yleisen tuomioistuinlinjan valitsemiselle tarkastelen tarkemmin myöhemmin tässä tutkimuksessa luvussa 6.⁶⁷

3.2 Kansainvälinen lainsäädäntö

Suomen kansallisen lainsäädännön taustalla öljypäästömaksun osalta ovat ennen kaikkea Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus, UNCLOS sekä alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja, ns. MARPOL-yleissopimus. UNCLOS saatiin nykymuodossaan neuvoteltua ja allekirjoitettua pitkällisten neuvottelujen jälkeen Montego Bayssa 10. päivänä joulukuuta 1982. Suomi ratifioi ja saati sen osaksi kansallista lainsäädäntöään vuonna 1996. MARPOL-yleissopimus puolestaan solmittiin alun perin 1973 kansainvälisen merenkulkujärjestön (*International Maritime Organisation, IMO*) merellisen ympäristön suojelukomitean (*Marine Environment Protection Committee, MEPC*) toimesta ja sitä on vuosien varrella toistuvasti muutettu sekä laajennettu.

⁶⁴ Suomen ympäristökeskus on nostonut yhdeksi keskeiseksi ongelmakohdaksi lausuntoa antaessaan sen, että käytettävissä olevaa tietopohjaa on niukasti. Oleellista SYKE:n mukaan olisi parantaa lausuntojen taustalla olevaa tietopohjaa, jotta lausunnoissa kyettäisiin osoittamaan meriekosysteemille aiheutuneita merkittäviä haittavaikutuksia luotettavasti. Suurin ongelma on ollut konkreettisten todistusaineistojen vähäisyys lausuntoja kirjoitettaessa. SYKE 2020.

⁶⁵ Hallenberg 2017, s. 14

⁶⁶ Perustelut Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden valitsemiselle, ks. HE 77/2005 vp s. 15.

⁶⁷ Lisäksi todettakoon, että eräs öljypäästömaksun tämänhetkinen ongelma juontuu myös eriävään valitustiehen Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Manner-Suomessa valitustieksi on määriteltä yleinen tuomioistuinlinja (merioikeus, hovioikeus, korkein oikeus), kun taas Ahvenanmaalla määrätty öljypäästömaksua koskeva valitus tehdään suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä problematiikkaa ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella syvällisesti tämän tutkimuksen laajuuden puitteissa. Ks. Landskapslag (1977:16) om bekämpande av oljeskador,; 4 luvun 15a §, 309/2017 Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa 3 § (Öljypäästömaksun määräämisestä Ahvenanmaalla säädetty alun perin asetuksella 1178/2009, joka tuli voimaan 1.1.2010), Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991 25§ 2 mom. Ks problematiikasta myös Hallenberg 2017, s.20.

Lisäksi ns. väliintuloyleissopimus, eli Kansainvälinen yleissopimus väliintulosta öljynsaastuntaonnettomuuksissa aavalla merellä (tehty Brysselissä 29.11.1969), (SopS 63/1976)⁶⁸ ja vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin Sopimus, SopS 2/2000) vaikuttavat kansallisen öljypäästömaksujärjestelmän taustalla.

Väliintulosopimus on solmittu ennen kuin merioikeusyleissopimuksen laatimisen yhteydessä kehiteltiin talousvyöhykkeen käsite. Näin ollen se koskee 1 artiklansa mukaisesti osapuolten toimia ainoastaan aavalla merellä onnettomuustilanteissa. Sopimuksen 5 artikla rajoittaa toimivaltaa todeten, että toimenpiteiden, joihin rannikkovaltio ryhtyy 1 artiklan nojalla, tulee olla oikeassa suhteessa sille aiheutuvaan vahinkoon tai vahingon vaaraan. Vaikka sopimus sääntelee toimivaltaa vain onnettomuustilanteissa, huomionarvoista on, että väliintuloyleissopimuksessa käytetty ilmaisu ”rannikko tai siihen liittyvät edut” ja merioikeusyleissopimuksen ilmaisu ”rantaviiva ja tähän liittyvät edut” vastaavat sopimusten todistusvoimaisissa englanninkielisissä versioissa sanamuodoltaan toisiaan.⁶⁹ Väliintuloyleissopimuksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan rannikkoon liittyvillä eduilla tarkoitetaan sopimuksessa rannikkovaltion etuja, joita merionnettomuus suoranaisesti loukkaa tai uhkaa. Tällaisina etuina pidetään muun muassa sellaista toimintaa meren rannikolla, satamassa tai joen suulla, kalastus mukaan luettuna, joka muodostaa olennaisen toimeentulokeinon sitä harjoittaville henkilöille. Uhattuja etuja voivat myös olla asianomaisen alueen matkailutoiminta taikka rannikkoväestön terveys ja asianomaisen alueen hyvinvointi, meren elollisten luonnonvarojen ja eläimistön ja kasviston säilyttäminen mukaan luettuna.⁷⁰

Ensimmäinen öljyvahinkojen ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva kansainvälinen yleissopimus solmittiin vuonna 1954⁷¹. Tosin tätä ennenkin oli jo 1920- ja 1930-luvuilla yritetty laatia kansainvälinen öljystä aiheutuvia ympäristövahinkoja ehkäisevä yleissopimus.⁷² Öljyn aiheuttaman meren saastunnan ehkäisemistä koskeva yleissopimus sääti aluksi vain 50 merimailin päähän rannikoista ulottuvasta päästökiellosta, mutta päästökieltoa laajennettiin

⁶⁸ International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969. Tämän sopimuksen syntyhistoriasta, ks. esim. Kuokkanen 2002 s. 153.

⁶⁹ UNCLOS 220(6): the coastline or related interests vrt. väliintuloyleissopimus, 1 artikla: danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution of the sea by oil.

⁷⁰ KKO 2019:61 kappaleet 16 ja 17.

⁷¹ Öljyn aiheuttaman meren saastunnan ehkäisemistä koskeva yleissopimus, 1954, SopS 6/1959, *International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil OILPOL*

⁷² *Already in the 1920s and 1930s there were attempts to agree internationally on the prevention of oil pollution. A conference on oil pollution of navigable waters was convened in 1926 in Washington, D.C. Later on, the issue of oil pollution was discussed at the League of Nations.* Kuokkanen 2002 s. 148.

asteittain⁷³. Vuonna 1973 yleissopimuksen syrjäytti uusi, kokonaisvaltaisempi ja ajan hengen mukainen MARPOL-yleissopimus, jota on laajennettu ja päivitetty kymmeniä kertoja sen laatimisen jälkeen.⁷⁴ YK:n merioikeusyleissopimus puolestaan on alun perin YK:n merioikeuskonferenssissa vuonna 1958 neuvoteltuihin ns. Geneven sopimukseen merioikeudesta (Geneva Conventions on the Law of the Sea) pohjautuva sateenvarjosopimus merioikeuden alasta.⁷⁵ Nykyisen muotonsa UNCLOS on saanut pitkälistien neuvottelujen jälkeen vuonna 1982, ja se on ratifioitu sekä tullut voimaan Suomessa vuonna 1996 (SopS 50/1996).

Oikeuslähdeopissa⁷⁶ ja kansainvälisessä oikeudessa on tiettyjä yleisesti tunnustettuja periaatteita säädösten ja sopimusten välisen normihierarkian selvittämiseksi. Näistä kenties yleisimmin käytetty on *Lex posterior derogat legi priori*, jonka mukaan myöhempi laki nousee hierarkiassa aiempaa lainsäädäntöä ylemmäksi. YK:n merioikeusyleissopimuksen lähtökohtana on vanha Hugo Grotiuksen aikainen ajattelu *Mare Liberumista*⁷⁷, ja siten vahvasta lippuvaltion lainkäyttövallan etusijasta.⁷⁸ UNCLOS 220 artiklassa säädetään kuitenkin rantavaltioiden täytäntöönpanotoimista meriympäristön suojelua koskevista kysymyksistä.

⁷³ *The convention originally provided for a zone of 50 miles from any coast line where it was prohibited to discharge oil. However, the 1962 Amendments extended in most areas the system of the prohibited zone to 100 miles. Finally, with the 1969 Amendments the zonal approach was rejected, so that the emission standards applied everywhere. Ibid.*

⁷⁴ MARPOL:n päivittäminen IMO:n merellisen ympäristön suojelukomitean kokouksessa on enemmän sääntö kuin poikkeus, ja tästä syystä IMO ylläpitää sivuillaan päivittyvää listausta sopimuksen muutoksista. Suomessa muutokset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tehdään muutoksilla MARPOL:n säädökset sisältäviin merenkulun ympäristönsuojelulakiin tai merenkulun ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetuksiin. Tekniset muutokset eivät puolestaan yleensä kuulu lainsäädännön alaan, jolloin ne voimaan saatetaan erillisellä valtioneuvoston asetuksella, tai, asian kuuluessa EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, ministeriön ilmoituksella. Päätöslauselmat, joilla sopimusmuutokset kansainvälisesti hyväksytään, hyväksyy Suomessa tasavallan presidentti. PL 80 § 1 momentti, PL 93 § 2 momentti, PL 95 § 1 momentti, Valtioneuvoston ohjesääntö 3 § 9 kohta.

⁷⁵ Nämä pitivät sisällään seuraavat erilliset sopimukset: Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Convention on the High Seas, Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, Convention on the Continental Shelf ja Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes, jotka Suomessa on voimaansaatettu asetuksilla SopS 7/1965 ja 6/1969. Näiden kansainvälisten sopimusten syntyhistoriasta ja näitä edeltävistä merioikeudellisista tai ympäristöoikeudellisista kansainvälisistä sopimuksista ks. muun muassa Kuokkanen 2002.

⁷⁶ Ks. esim. Mäenpää 2003, erityisesti kansainvälisten sopimusten osalta s. 174-176 sekä oikeuskäytännön osalta s. 176-180.

⁷⁷ Nykyenglanniksi käännetty käännös alkuperäisen latinankielisen *Mare Liberum* -teoksen rinnalla, ks. esim. Grotius & Feenstra 2009.

⁷⁸ Aavan meren sääntelyn ja *Mare Liberumin* rajoittamisen kantaisänä pidetään usein ns. Beringinmeren hyljearbitraatiota, Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian & Irlannin välillä, *Bering Fur Seal Arbitration v.*, 1893. Kuokkanen toteaa tästä tapauksesta alkaneesta uudesta suuntauksesta, että *The Bering Sea fur seal diplomacy illustrates the function of the modern approach. Problems were not left to be addressed retroactively in litigation or arbitration on a case-by-case basis. An attempt was made to resolve them through international regulation. This was also the only available option, given that the high seas are areas beyond national jurisdiction and thus national regulation was not available.* Kuokkanen 2002 s. 128. Meriympäristön suojelu onkin ensimmäisiä luonteeltaan kansainvälisenä pidettyjä ja kansainvälistä yhteistyötä vaativa ympäristönsuojelun ala. *During the*

Vahvan lippuvaltion oikeuden etusijaperiaatteen valossa näitä rantavaltion täytäntöönpanotoimia on UNCLOS:in lähtökohdista tulkittava ikään kuin rantavaltiolle myönnettyinä etuoikeuksina tai poikkeuksina. Sopimusta luettaessa on otettava huomioon sen syntyhistoria ja -ajankohta sekä sen jälkeen kansainvälisessä ympäristöoikeudessa tapahtunut kehitys lähestymis- ja ajattelutavassa. UNCLOS on mm. kirjoitettu aikana ennen Bruntlandin komissiota⁷⁹ ja tästä alkanutta kestävän kehityksen ajattelua, jossa ympäristönsuojelu perustuu luonnon ja ympäristön suojeluun sellaisenaan, ei ihmiselle käytettävänä luonnonvarana ja ”resurssiaittana”. UNCLOS onkin sanamuodoltaan huomattavasti ihmiskeskeisempi (antroposentrinen) kuin tuoreemmat, luonteeltaan yksinomaan ympäristön suojelemiseksi laaditut ympäristönsuojelusopimukset, kuten nimenomaan merellisen ympäristön suojelun kannalta relevantti MARPOL-yleissopimus.⁸⁰ Vastaavasti esimerkiksi merenkulun turvallisuuteen liittyvissä asioissa keskeinen instrumentti on kansainvälisen merenkulkujärjestön SOLAS-yleissopimus⁸¹ ja sen alla laaditut koodistot, säännöt ja muut tarkentavat sopimusinstrumentit.⁸² Tämä kehitys on otettava huomioon sopimuksen tekstiä ja tarkoitusta tulkittaessa sekä suhteutettaessa sitä muihin sääntelyinstrumentteihin.⁸³

Lex specialis derogat legi generali -säännön mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain. Edellisen kappaleen osoittamalla tavalla YK:n merioikeusyleissopimus on selvästi yleislaki verrattuna MARPOL-yleissopimukseen. UNCLOS koostuu 17 osasta, joista vain XII-osa koskee meriympäristön suojelua ja säilyttämistä. MARPOL sen sijaan on YK:n alaisen kansainvälisen

1950s and 1960s, only a few environmental problems such as marine pollution were regarded as international by nature. Kuokkanen 2002, s. 137.

⁷⁹ Bruntland ym. 1987.

⁸⁰ Useissa UNCLOSin artikloissa viitataan toimivaltaiseen kansainväliseen järjestöön ja sen puitteissa tehtyihin sopimuksiin tai muuhun regulaatioon. IMO:n sihteeristö kuvaa tilannetta seuraavasti: *Although IMO is explicitly mentioned in only one of the articles of UNCLOS (article 2 of Annex VIII), several provisions in the Convention refer to the "competent international organization" in connection with the adoption of international shipping rules and standards in matters concerning maritime safety, efficiency of navigation and the prevention and control of marine pollution from vessels and by dumping.*

In such cases, the expression "competent international organization", when used in the singular in UNCLOS, applies exclusively to IMO, bearing in mind the global mandate of the Organization as a specialized agency within the United Nations system established by the Convention on the International Maritime Organization (the "IMO Convention"). LEG/MISC.8 30 January 2014.

⁸¹ International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, Ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehty kansainvälinen yleissopimus, SopS 11/1981. Yleissopimus on alun perin neuvoteltu hyvin samanaikaisesti MARPOL-yleissopimuksen kanssa siten, että se on hyväksytty 1.11.1974 ja tullut kansainvälisesti voimaan 25.5.1980. Tämän jälkeen, kuten MARPOL:ia, myös SOLAS-yleissopimusta on muutettu ja päivitetty jatkuvasti IMO:n meriturvallisuuskomitean (Marine Safety Committee, MSC) toimesta. Yleinen kuvaus sopimuksen sisällöstä, ks. esim.

[http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)-1974.aspx).

⁸² Lista sopimukseen tehdyistä muutoksista ja siihen liittyvistä säännöstöistä ja koodistoista, ks.

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/List%20of%20the%20Convention%20and%20their%20amendments.docx>.

⁸³ Ks. myös Sage-Fuller 2013, s. 218-219.

merenkulkujärjestön IMO:n merellisen ympäristön suojelukomitean puitteissa neuvoteltu nimenomaisesti merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus, jota tarkennetaan lukuisilla koodeilla ja säännöstöillä⁸⁴. MARPOL koostuu kuudesta liitteestä⁸⁵, jotka kukin kattavat tietyn osa-alueen meriympäristöön vaikuttavista merenkulusta aiheutuvista saasteista ja muista ympäristöä kuormittavista paineista. On siis ilmeistä, että MARPOL:n sääntely on UNCLOS:iin nähden *lex specialis*. Havainnollistava esimerkki MARPOL:in *lex specialis* – asemasta on termin ”meriympäristön pilaaminen” määritelmä. Siinä missä UNCLOS tarkastelee meriympäristön pilaantumisen mistä tahansa päästölähteestä peräisin olevaa merta kuormittavaa päästöä (UNCLOS 1 artikla 4 kohta), MARPOL sääntelee ainoastaan aluksilta mereen tehtäviä päästöjä (MARPOL 2 artikla 3 kohta).

Lisäksi, kuten Rajavartiolaitos on tuonut esiin Bosphorus Queen -tapauksen oikeudenkäynnin aikana, merioikeusyleissopimuksen meriympäristön suojeluun ja merellisen ympäristön pilaamiseen liittyviä artikloita on alettu laatia jo 1970-luvun alussa, ja niiden pohjana ovat edellä mainitut 1950-luvun Geneven sopimukset. Neuvottelujen tarkoituksena on ollut laatia sopimuksen käsitteet siten, että ne mahdollistavat myös tulevan kehityksen (kuten tässä tapauksessa MARPOL-yleissopimuksen säännösten ja niiden uudistusten) huomioon ottamisen ilman, että merioikeusyleissopimusta jouduttaisiin jatkuvasti avaamaan uudelleen. Huomionarvoista on, että ympäristönsuojelullisilla näkökohdilla ja erityisesti Itämeren suojelulla on merkittävästi suurempi painoarvo nykyisin, kuin merioikeusyleissopimusta aikanaan laadittaessa.⁸⁶

YK:n merioikeusyleissopimus ja MARPOL-yleissopimus ovat eri kansainvälisissä instrumenteissa neuvoteltuja. MARPOL on edellä kuvatusti neuvoteltu IMO:ssa, UNCLOS puolestaan on neuvoteltu suoraan YK:n alaisena sopimuksena kolmannessa YK:n merioikeuskonferenssissa ja sillä on oma tuomioistuimensa, Saksan Hampurissa sijaitseva ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea).⁸⁷ Molemmat kuitenkin ovat pohjimmiltaan Yhdistyneiden kansakuntien alaisia instrumentteja, joten niiden voidaan katsoa kuuluvan samaan ”oikeudelliseen perheeseen”. Sopimusten tiivistä yhteyttä toisiinsa korostaa

⁸⁴ Koodeista ja säännöstöistä sekä MARPOL:iin tehdyistä lukuisista muutoksista löytyy päivittyvä lista IMO:n kotisivuilta:

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/List%20of%20the%20Convention%20and%20their%20amendments.docx>

⁸⁵ Ks. liitteiden sisällöstä tiivistetysti

[http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx).

⁸⁶ Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 4.

⁸⁷ Tämä ero näkyy myös Suomen valtioneuvostossa, jossa UNCLOS kuuluu ulkoministeriön vastuualueelle, MARPOL puolestaan liikennehallinnon vastuulle.

se, että merioikeusyleissopimuksessa toistuvasti viitataan toimivaltaiseen kansainväliseen organisaatioon ja sen puitteissa laadittuun sääntelyyn merioikeusyleissopimusta tarkentavana. UNCLOS:ia pidetään yleisesti ”merten perustuslakina”⁸⁸, ja se on yleisesti tunnustettu puitesopimukseksi, jonka artikkelit tarkentuvat muiden aihepesifien kansainvälisten sopimusten kautta. UNCLOS:ssa tehtävät viittaukset ”toimivaltaiseen kansainväliseen organisaatioon” tai ”soveltuviin kansainvälisiin säännöstöihin ja standardeihin” luovat merioikeusyleissopimuksen osapuolille velvollisuuden soveltaa ja saattaa voimaan myös IMO:n säännöstöjä ja standardeja.⁸⁹

Yleisesti MARPOL-yleissopimuksessa on säädetty, että sopimuksessa määritellyillä erityisalueilla taataan korkeampi suojelun taso kuin muilla merialueilla. Öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään MARPOL-yleissopimuksen I liitteessä. Sen I luvun 1 säännössä Itämeri on määritelty erityisalueeksi, jossa olisi otettava käyttöön erityisiä pakollisia menetelmiä meren pilaantumisen ehkäisemiseksi. Samaisen I liitteen 3 luvun C osan 15 säännössä puolestaan säädetään, että kaikki mereen tyhjentäminen aluksista, joiden bruttovetoisuus on vähintään 400 rekisteritonnia, on kielletty, kun tyhjennyksen öljypitoisuus ilman laimennusta ylittää 15 miljoonasosaa (ppm).

Yleisenä merioikeudellisena lähtökohtana merioikeusyleissopimuksessa on lippuvaltion lainkäyttövalta, mutta öljypäästömaksun soveltaminen ulkomaisiin aluksiin perustuu UNCLOS:in 220 artiklassa erikseen säädettyyn rantavaltion lainkäyttövaltaan. UNCLOS 220 artiklan 6 kappaleen mukaan oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtivaa ulkomaista alusta kohtaan edellyttää, että *alukselta talousvyöhykkeellä tapahtuneesta päästöstä aiheutuu huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa rantavaltion rantaviivalle tai siihen liittyville eduille tai sen aluemerellä tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta*. Kyseinen rajoitus koskee kuitenkin vain kauttakulussa olevia aluksia eli sellaisia, jotka eivät poikkeaa rantavaltion satamaan. Vapaaehtoisesti rantavaltion satamaan tulleita aluksia⁹⁰ kohtaan rantavaltion lainkäyttövalta on laajempi, eikä huomattavan vahingon tai sen vaaran edellytyksen täyttymistä vaadita⁹¹. Tästä johtuu siis myös

⁸⁸ Ks. esimerkiksi Neyts ym. 2015, s. 76.

⁸⁹ LEG/MISC.8 301.2014 s. 8-9.

⁹⁰ Tällaisia aluksia ovat kaikki alukset, jotka ilman viranomaisen nimenomaista käskyä poikkeavat rantavaltion satamaan, ts. kaikki tavanomainen meriliikenne, joka suuntautuu tietyn rantavaltion satamaan tai satamasta.

⁹¹ UNCLOS artikla 220 1 kohta: *valtio voi [...] ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisten kyseisen valtion aluemerellä tai talousvyöhykkeellä tapahtuneiden rikkomusten johdosta, jotka koskevat sen tämän yleissopimuksen mukaisesti hyväksymiä lakeja ja määräyksiä tai sovellettavia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä, joiden tarkoituksena on alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja valvominen.*

kansallisesti MYSL 3 luvun 1 §:ssä ulkomaisille aluksille asetettu korotettu kynnys. On kuitenkin todettava, että 220 artiklan 6 kappaleen käsitteet ”rantaviiva tai tähän liittyvät edut”, ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” ja ”huomattava vahinko tai sen vaara” ovat tulkinnanvaraisia.⁹² Tähän problematiikkaan palataan myöhemmin tässä tutkielmassa luvussa 5.1.3.

YK:n merioikeusyleissopimuksen ja MARPOL-yleissopimuksen lisäksi vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevassa yleissopimuksessa (Helsingin Sopimus, SopS 2/2000) kielletään mm. öljyn mereen laskeminen. Sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät mereen laskemisen Itämeren alueella tämän artiklan 2 ja 4 kappaleessa mainituin poikkeuksin. MARPOL IV liite puolestaan käsittelee alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi sopimuspuolilta edellytettäviä toimia. Sen 1 säännön mukaan sopimuspuolten tulee muun muassa Itämeren alueen suojelua alusten aiheuttamalta pilaantumiselta koskevissa asioissa olla yhteistyössä kansainvälisen merenkulkujärjestön hyväksymien sääntöjen tehokkaaksi ja yhdenmukaiseksi toimeenpanemiseksi. Saman liitteen 4 säännössä vahvistetaan lisäksi vielä, että sopimuspuolet pääsääntönä soveltavat MARPOL-yleissopimuksen liitteiden määräyksiä.

3.3 EU:n lainsäädäntö

Euroopan unioni ei itse ole kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n jäsen, eikä näin ollen ole allekirjoittanut MARPOL-yleissopimusta. Sen sijaan YK:n merioikeusyleissopimuksen EU on kaikkien jäsenvaltioiden tapaan allekirjoittanut⁹³.

EU on kuitenkin vuonna 2005 antanut ns. seuraamusdirektiivin (direktiivi 2005/35)⁹⁴, jonka tavoitteena on ollut tehostaa MARPOL:in toimeenpanoa ja tehokkuutta unionin alueella⁹⁵ sekä varmistaa, että päästöistä vastuussa oleville henkilöille määrätään riittäviä seuraamuksia.

⁹² Ennakkoratkaisupyyntö S2015/71, s. 18.

⁹³ 98/392/EY: Neuvoston päätös, tehty 23 päivänä maaliskuuta 1998, 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta.

⁹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista

⁹⁵ Mainitun direktiivin 1 artikla: Tarkoitus: 1. Tämän direktiivin tarkoituksena on saattaa alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevat kansainväliset normit osaksi yhteisön lainsäädäntöä ja varmistaa, että päästöistä vastuussa oleville henkilöille määrätään 8 artiklassa tarkoitettuja riittäviä seuraamuksia, jotta parannetaan merenkulun turvallisuutta ja meriympäristön suojelua alusten aiheuttamalta pilaantumiselta. 2. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta tiukempia kansainvälisen oikeuden mukaisia toimenpiteitä alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista vastaan.

Direktiiviä on uudistettu direktiivillä 2009/123/EY⁹⁶. Koska direktiivit pohjautuvat MARPOL-yleissopimukseen, ovat ne olleet jo säätämishetkellään Suomen lainsäädännössä täytäntöönpantuja aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa ja nykyisin siis merenkulun ympäristönsuojelulaissa.

Koska EU-lainsäädäntö pohjautuu jäsenvaltioiden allekirjoittamaan MARPOL-yleissopimukseen, ei unioni ole antanut öljypäästöihin liittyen muuta harmonisoivaa lainsäädäntöä. EU-oikeuden ottaessa peruslähtökohdaksi öljypäästöjen osalta sen, että jäsenvaltiot noudattavat MARPOL-sääntelyä, ei EU-oikeudesta suoraan löydy juurikaan perusteluja tai tulkinta-apuja UNCLOS:in tulkinnalle. Kuitenkin on otettava huomioon EU-oikeuden peruseriaatteet, joihin kuuluu mm. ympäristönsuojelun korkea taso⁹⁷. Myös muun muassa EU:n Itämeristrategiassa tunnustetaan Itämeren suojelun tärkeys.⁹⁸

⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/123/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta.

⁹⁷ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 191 artikla.

⁹⁸ EU:n Itämeristrategian yksi politiikka-aloista on PA SHIP, jonka vastuulla on puhdas merenkulku. Poliitiikka-alan ohjesääntö, ks.

https://www.dma.dk/Vaekst/EU/Documents/TermsOfReferenceSteeringCommittee_EUSBSR_PA%20Ship.pdf.

4 Lainsäädännön uudelleentarkastelun tarve: tapaus Bosphorus Queen

Problematiikka hallinnollisesta öljypäästömaksusta sekä sen tehokkuudesta ja toimivuudesta kulminoituu vuonna 2011 tapahtuneeseen todennettuun öljypäästöön, Rajavartiolaitoksen siitä määräämään öljypäästömaksuun, tapahtumaa seuranneeseen tuomioistuinkäsittelyyn ja lopulta kesällä 2019 annettuun korkeimman oikeuden päätökseen KKO 2019:61.

Panamaan rekisteröity rahtialus nimeltä Bosphorus Queen päästi heinäkuussa 2011 Suomen talousvyöhykkeellä läpikulkumatkallaan Venäjälle 25–30 kilometrin etäisyydellä Suomen rannikosta, tarkemmin Inkoon edustalla, laittoman öljypäästön mereen. Rajavartiolaitoksen valvontalentokone havaitsi ja dokumentoi öljypäästön valokuvin ja videoin sekä oli yhteydessä alukselle, jonka jälkeen mereen päästäminen loppui. Lisäksi Rajavartiolaitos otti öljynäytteet merestä, joilla pystyttiin todentamaan kyseen olleen mineraaliöljystä, joka kuuluu kansainvälisesti kiellettyjen öljypäästöjen listalle.⁹⁹ Kansainvälisesti vakiintunutta laskentatapaa käyttäen Rajavartiolaitos oli arvioinut päästön määräksi 0,898-9,050 kuutiota.¹⁰⁰ Öljyä oli 37 kilometrin matkalla vähintään 10 metrin levyisenä vanana. Päästöpaikasta oli noin kymmenen kilometrin etäisyys Natura 2000 -verkostoon kuuluville alueille ja kansallispuistoon. Öljyä ei kuitenkaan ajautunut rantaan, eivätkä viranomaiset ryhtyneet öljyntorjuntatoimenpiteisiin.

Aluksen paluumatkalla Venäjältä Rajavartiolaitos pysäytti aluksen merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 6 §:n nojalla sen palattua Suomen talousvyöhykkeelle 23.7.2011. Rajavartiolaitos teki MYSL 3:6 mukaisen päätöksen vakuuden asettamisesta asettaen täten aluksen matkan jatkamisen ehdoksi, että aluksen omistaja Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. asettaa Rajavartiolaitokselle 17 112 euron suuruisen rahavakuuden mahdollisen öljypäästömaksua koskevan maksuvelvollisuuden täyttämiseksi. Varustamo asetti vakuuden ja alus päästettiin jatkamaan matkaansa.

⁹⁹ MARPOL-yleissopimus, liite I 1 luku 1 sääntö 1 kohta sekä 3 luku 15 sääntö sekä I liitteen I lisäyksenä oleva öljyluettelo.

¹⁰⁰ Hallenberg 2017, s. 33 Laskentakaavasta tarkemmin, ks. myös Interpol 2007, s.40-41 ja s. 75-76.

16.9.2011 Rajavartiolaitos määräsi aluksen omistajalle 17 112 euron suuruisen öljypäästömaksun merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n nojalla sekä lain liitetaulukon mukaisesti aluksen bruttovetoisuuden ja päästetyn öljyn määrän perusteella. Öljypäästömaksu määrättiin kyseisellä laskentatavalla määritetyn öljypäästön suuruuden alarajan mukaisesti 900 litran päästöstä.¹⁰¹ Rajavartiolaitos katsoi päätöksessään, että alus oli päästämällä öljyä mereen rikkonut merenkulun ympäristönsuojelulain 2 luvun 1 §:n mukaista öljyn päästökieltoa. Rajavartiolaitos tulkitsi, että päästöstä oli aiheutunut Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerен tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta mainitun lain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

Päätöksensä tueksi Rajavartiolaitos oli pyytänyt Suomen ympäristökeskukselta (SYKE) lausuntoa päästön ympäristövaikutuksista, jossa se pyysi SYKE:sta vastaamaan tiettyihin kysymyksiin tarkoituksenaan selvittää sitä, oliko päästöstä aiheutunut kansainvälisen oikeuden säännöksissä tarkoitettua huomattavaa vahingon vaaraa Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerен tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta.

Asiantuntijalausunnon pyytäminen SYKE:lta on tavanomainen osa öljypäästömaksun määräämisen prosessia, jolla osaltaan täytetään viranomaiselle hallinnollisen sanktion määräämisen edellytyksenä oleva objektiivinen selvitysvastuu, kuten hallintolain (434/2003) 31 §:ssä edellytetään. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. On katsottu, että seuraamusjärjestelmän toimivuus, tehokkuus ja seuraamusten täytäntöönpano edellyttävät sanktion määräämistä koskevien kysymysten tulevan jo ensiasteen päätöksenteossa (Rajavartiolaitoksen maksumääräyksessä) asianmukaisesti selvitettyä ja ratkaistua.¹⁰² Tämä onkin ensiarvoisen tärkeää, jotta vältetään tarpeettomilta oikeuskäsittelyiltä, joiden voidaan katsoa heikentävän hallinnollisen sanktiojärjestelmän perimmäistä tarkoitusta suoraviivaisena ja tehokkaana sekä oikea-aikaisena menettelynä.

¹⁰¹ Näyttösyistä maksu määrätään aina, ellei erillistä näyttöä ole, laskentamenetelmällä tehdyn arvion alarajan mukaisesti. Asiantuntijoiden mukaan tosiasiallisesti päästön suuruus asettuu kertyneen kokemuksen perusteella tavanomaisesti arviolta noin arvioidun määrän asteikon puolivälin tienoille.

¹⁰² OM 52/2018, s. 38.

Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. valitti Rajavartiolaitoksen tekemästä päätöksestä Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen ja vaati öljypäästömaksua koskevan päätöksen kumoamista. Perusteena yhtiö esitti, että päästöstä ei ollut aiheutunut UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan mukaista huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, joka on edellytyksenä kauttakulussa olevalle ulkomaalaiselle alukselle määrättävälle öljypäästömaksulle¹⁰³. Merioikeus kuitenkin hylkäsi valituksen katsoen, että Rajavartiolaitos oli maksua määrätessään arvioinut päästön huomattavuuden oikein, ts. tuomioistuin katsoi, että öljypäästöstä oli aiheutunut huomattavan vahingon vaaraa, ja piti näin määrätyn öljypäästömaksun voimassa.

Yhtiö oli tyytymätön merioikeuden tulkintaan ja päätti hakea muutosta merioikeuden päätökselle hovioikeudesta. Riidanalaista oli se, oliko Suomen viranomaisille muodostunut toimivalta kohdistaa oikeudellisia toimenpiteitä ulkomaiseen, talousvyöhykkeellä vain kauttakulussa olevaan alukseen.¹⁰⁴ Lisäksi yhtiö esitti hovioikeudelle uuden väitteen, jonka mukaan Rajavartiolaitos oli määrännyt maksun väärälle oikeushenkilölle¹⁰⁵. Hovioikeus ei ratkaisussaan ottanut kantaa muuhun kuin maksun määräytymiseen ja katsoi, että Rajavartiolaitos oli määrännyt maksun väärälle taholle. Täten valittaja vapautettiin maksuvelvollisuudesta. Öljypäästömaksun perusteisiin ei otettu lainkaan kantaa, koska asiaa ei enää nähty relevanttina, kun maksu todettiin määräytyksi väärälle henkilölle. Rajavartiolaitos haki ja sai valitusluvan korkeimpaan oikeuteen asiassa, jonka seurauksena korkein oikeus totesi maksun olleen määrätty oikealle taholle ja palautti asian hovioikeuden käsiteltäväksi maksun perusteiden osalta.¹⁰⁶

¹⁰³ KKO 2019:61 kohta 5.

¹⁰⁴ Hallenberg 2017 s. 37 ja erityisesti tarkentavasti Hallenbergin kanssa käydyt suulliset keskustelut 12.2.2020 ja 14.2.2020.

¹⁰⁵ KKO 2014:37 Asiassa oli riidatonta, että Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp (B Ltd) oli vasta hovioikeudessa esittänyt väitteen, että öljypäästömaksu olisi tullut määrätä laivanisännän maksettavaksi. Tästä voitiin päätellä, että B Ltd ei ollut 16.9.2011 annettuun rajavartiolaitoksen päätökseen liittyneessä selityksessään tuonut sanottua seikkaa esille. Aluksen omistaja ja laivanisäntä olivat asiaa merioikeudessa käsiteltäessä yhteisesti vedonneet lähinnä vain siihen, että alukselta ei ollut päässyt öljyä mereen tai että kysymyksessä ei ainakaan ollut ollut huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa aiheuttanut toimenpide. Tuolloin ei siis ollut vedottu siihen, että öljypäästömaksu oli määrätty väärälle taholle.

¹⁰⁶ Käsittelyn etenemisestä maksun määräytymisen ja oikean oikeushenkilön osalta tarkemmin ks. KKO 2014:37. Keskeisintä kuitenkin on korkeimman oikeuden toteamus päätöksen kohdassa 27: *Hovioikeus ei ole oikeaa vastuutahoa koskevassa kysymyksessä omaksumansa kannan johdosta lausunut tästä kysymyksestä, josta asianosaiset olivat hovioikeudessa nimenneet myös henkilötodistelua. Näistä syistä ja oikeusastejärjestys huomioon ottaen asian käsittelyä on tarkoituksenmukaista jatkaa hovioikeudessa.*

Hovioikeuden uudessa käsittelyssä kyse oli siis sen arvioinnista, täytyivätkö öljypäästömaksun määräämisen perusteet, toisin sanoen, täytyikö huomattavan vahingon tai sen vaaran edellytys. Kiistatonta oli, että mainitun suuruinen kielletty öljypäästö oli tapahtunut ja että sen oli aiheuttanut tietty alus.

Näyttökynnyksen osalta hovioikeus totesi ratkaisussaan, että kysymys oli ollut niin sanottujen pysyvien öljyjen päästöstä, jolla oli ollut konkreettisia ja haitallisia ympäristövaikutuksia, joiden yksityiskohtainen toteen näyttäminen asiassa selvitettyä tarkemmin ei ollut pääsääntöisesti mahdollista. Öljyn kulkeutuminen noin kymmenen kilometrin päässä sijaitseville saariston Natura-alueille ja kansallispuiston alueelle oli ollut vartenotettava mahdollisuus, jolloin öljy olisi suurella todennäköisyydellä aiheuttanut merkittävää vahinkoa haavoittuvalle ulkosaariston luonnolle. Päästö oli tapahtunut poikkeuksellisen haavoittuvalla Itämerellä, mitä oli korostettu merenkulun ympäristönsuojelulain esitöissä päästön vaikutusten arvioimiseksi. Öljypäästö oli siten hovioikeuden mielestä aiheuttanut Suomen rantaviivalle, siihen liittyville eduille sekä Suomen aluemerren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai ainakin sen vaaraa.¹⁰⁷

Hovioikeuden perustelut heijastelevat varsin tarkasti lainsäätäjän tarkoitusta hallituksen esityksessä HE 77/2005, jolla öljypäästömaksusta alun perin säädettiin¹⁰⁸. Hovioikeuden perustelut antoivat perusteltua aihetta olettaa, että myös korkein oikeus päätyisi asiassa samalle linjalle, mikäli tapaus etenisi uudelleen korkeimpaan oikeuteen. Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. ei kuitenkaan tyytynyt hovioikeuden ratkaisuun, vaan haki ja sai valitusluvan korkeimpaan oikeuteen vedoten siihen, että konkreettista vahinkoa tai sen vaaraa ei ollut syntynyt¹⁰⁹.

¹⁰⁷ KKO 2019:61 kohta 6.

¹⁰⁸ Hallituksen esityksessä on todettu huomattavan vahingon vaaran täyttymisestä Itämeren erityisolosuhteet huomioiden, että Suomen talousvyöhyke on maantieteellisten olosuhteiden vuoksi suhteellisen kapea. Suuri osa havaituista päästöistä sellaisilla Suomen lähialueilla, jotka talousvyöhyke kattaa, onkin tapahtunut aivan aluevesirajan tuntumassa ja siten jopa lähempänä kuin 12 meripeninkulman etäisyydellä rannikon perusviivasta. Epäsuotuisten sääolosuhteiden vallitessa öljyn leviäminen voi olla nopeata. *Jos öljypäästö on tapahtunut talousvyöhykkeellä esimerkiksi niin, että öljy merivirtojen tai tuulen suunnan vuoksi uhkaa ajautua rantaan, voitaisiin lähteä siitä, että lainkohdassa tarkoitettua huomattavan vahingon tai sen vaaran edellytykset täyttyvät. Maan- ja luonnontieteellisten syiden vuoksi kynnys huomattavan vahingon tai vaaran edellytysten ylittymisessä ei välttämättä ole kovinkaan korkealla.* Päästön vaikutukset olisi kuitenkin aina arvioitava tapauskohtaisesti. (HE 77/2005 s. 20).

¹⁰⁹ *Ibid*, kohta 7.

Korkein oikeus päätyi loppuvuodesta 2016 pyytämään tapauksessa ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta (EUT) siitä, miten YK:n merioikeusyleissopimusta tulisi tulkita erityisesti artiklan 220 kohdan 6 rantavaltion toimivallan osalta. Suullinen käsittely unionin tuomioistuimessa pidettiin 6.12.2017, ja EUT antoi asiassa ennakkoratkaisunsa (tuomion) 11.7.2018.¹¹⁰ Ennakkoratkaisua ja siihen liittyviä väliintuloasiakirjoja tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä tutkimuksessa luvussa 5.

Korkein oikeus tuli lopulta ratkaisussaan kesällä 2019 tulokseen, että öljypäästöstä ei ole näytetty aiheutuneen merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerен tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilte. Näin ollen Suomen valtiolta on rantavaltiona puuttunut toimivalta määrätä Suomen talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevalle ulkomaiselle alukselle öljypäästömaksu.

Korkein oikeus asettui siis eri kannalle kuin alemmat oikeusasteet, jonka seurauksena hovioikeuden ja merioikeuden Rajavartiolaitoksen öljypäästömaksun määräämistä koskeva päätös kumottiin, ja Bosphorus Queen vapautettiin öljypäästömaksun maksuvelvollisuudesta. Ratkaisu vaarantaa koko öljypäästömaksujärjestelmän tarkoituksen, eli aluksilta peräisin olevien öljypäästöjen minimoimisen talousvyöhykkeellä, ja sen voidaan katsoa antavan pikemminkin ”päästöoikeuden” näille ulkomaalaisille kauttakulussa oleville laivoille, mikäli nämä tiedostavat Suomen viranomaisten käsien olevan maksun määräämisen ja sanktioinnin osalta edellä kuvatulla tavalla sidotut.

¹¹⁰ EUT:n ratkaisusta tarkemmin, ks. tuomio 11.7.2018 Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. v. Rajavartiolaitos, C-15/17, EU:C:2018:557.

Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 11 päivänä heinäkuuta 2018 asiassa C-15/17, jossa on kyse SEUT (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, toim. huom.) 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka korkein oikeus (Suomi) on esittänyt 12.12.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.1.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. vastaan Rajavartiolaitos.

5 Kansainvälisiä näkökulmia ja vertailua

5.1 EUT, ratkaisu asiassa C-15/17

5.1.1 Ennakkoratkaisupyyntö

Edellä on jo kuvattu olennaisilta osin korkeimman oikeuden ratkaisua 2019:61, ns. tapaus Bosphorus Queen. Tapauksen ratkaisemiseksi KKO päätyi pyytämään Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asiassa. Ennakkoratkaisupyyntö KKO toteaa, että kyse on ennen kaikkea merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kohdan tulkinnasta.¹¹¹

Tästä huolimatta korkein oikeus ei ole kuitenkaan tarkastellut UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan tulkintaa koko laajuudessaan vaan ainoastaan selvittääkseen, miten on tulkittava käsitettä ”huomattava vahinko tai sen vaara”. Tuomioistuimelle esittämässään kysymyksissä KKO ei ole tiedustellut, miten tulisi tulkita kyseisen säädöksen soveltamisalaa ja sen mahdollista rajoittumista koskemaan vain alukseen kohdistettavia välittömiä oikeudellisia toimenpiteitä, kuten sen pysäyttämistä tai muuta aluksen kulkuun puuttumista, jotka ovat merioikeusyleissopimuksessa vahvimmin suojattuja oikeuksia.¹¹²

5.1.2 Oikeudellinen toimenpide

Olennaista öljypäästömaksun luonteen kannalta on ensinnäkin se, nähdäänkö maksu merioikeusyleissopimuksen mukaisena oikeudellisena toimenpiteenä (englanniksi *proceeding*), vai tämän määritelmän ulkopuolelle jäävänä hallinnollisena toimena. EUT:n ratkaisun perustelujen avulla voidaan tulkita minkälaisia toimenpiteitä rantavaltio voi määrätä 220 artiklan perusteella.¹¹³ Toiseksi, EUT:n ratkaisun mukaan ”selvät objektiiviset todisteet” on oltava sekä rikkomuksesta eli aluksen syyllistymisestä öljypäästöön, että rikkomuksen seuraamuksista eli päästön ympäristöllisistä vaikutuksista.¹¹⁴ Siihen EUT ei kuitenkaan ota kantaa, millaisia ympäristöllisiä vaikutuksia on osoitettava, jotta vahingon vaaran kriteeri täyttyy.

EUT:lta pyydetyn ennakkoratkaisun julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa on käsitelty muun muassa öljypäästömaksun luonnetta hallinnollisena sanktiona. EUT:lle esittämillään

¹¹¹ Ennakkoratkaisupyyntö EUT:lle asiassa S2015/71, s. 1.

¹¹² YK:n merioikeusyleissopimus, artikla 24.

¹¹³ Ks. erityisesti EUT:n tuomio asiassa C-15/17 kohdat 54-61.

¹¹⁴ Korkein oikeus oli ennakkoratkaisua pyytäessään esittänyt kysymyksen siitä, Tarkoitetaanko UNCLOS 220 artiklan 6 kohdassa ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdassa viitatuilla ’selvillä objektiivisilla todisteilla’ paitsi näyttöä aluksen syyllistymisestä mainituissa säännöksissä tarkoitettuihin rikkomuksiin, myös näyttöä päästöstä aiheutuvista seuraamuksista? Ks. kappale 42, EU:C:2018:557.

viidennellä, kuudennella, seitsemännellä, yhdeksännellä ja kymmenennellä kysymyksellä¹¹⁵ korkein oikeus on pyytänyt ohjeita siitä, mitä todisteita edellytetään, jotta rantavaltio voi toteuttaa oikeudellisia toimenpiteitä talousvyöhykkeellään purjehtivaa ulkomaista alusta vastaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja direktiivin 2005/35 (seuraamusdirektiivi) 7 artiklan 2 kohdan perusteella.

Omassa ratkaisuehdotuksessaan¹¹⁶ julkisasiamies Wahl katsoo, että UNCLOS 220 artiklan kohdassa 6 määrätään pisimmille menevistä toimenpiteistä, jotka rantavaltiolla on suhteessa vieraan valtion aluksiin. Toisaalta Wahlin näkemys on, että kyseisen kohdan menettelyissä määrättäviä seuraamuksia koskevaa näyttökynnystä ei tule tarkastella UNCLOS:n edellytysten mukaisesti, vaan se jää kansallisen oikeuden soveltamisalaan.¹¹⁷ Näin ollen öljypäästömaksun määrääminen voisi olla mahdollista, vaikka esimerkiksi aluksen kulkuun puuttumisen edellyttämä huomattavan vahingon vaaran kriteeri jäisi täyttymättä. Tällaisen tulkinnan on tehnyt muun muassa Ruotsi tapauksessa HD 2004:26.¹¹⁸

Varsinaisessa EUT:n ennakkoratkaisussa ei tuomioistuimen toimivallan rajallisuuden¹¹⁹ vuoksi pohdita, onko Suomen lainsäädännön mukainen alukselle määrätty öljypäästömaksu UNCLOS:in mukainen ”proceeding”, siis oikeudellinen toimenpide, mutta ratkaisusta saa

¹¹⁵ 5) Miten [Montego Bayn yleissopimuksen] 220 artiklan 6 kappaleen käsite ’vaara’ ja [direktiivin 2005/35] käsite ’uhkaa aiheutua’ tulee määritellä? Onko vaaran ja uhan luonne määriteltävissä abstraktin tai konkreettisen vaaran käsitteen avulla tai jollain muulla tavalla?

6) Onko [Montego Bayn yleissopimuksen] 220 artiklan 6 kappaleessa ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa säädettyjen rantavaltion toimivallan edellytysten arvioinnissa otettava lähtökohdaksi se, että huomattava vahinko tai sen vaara on vakavampi seuraus kuin [Montego Bayn yleissopimuksen] 220 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettu meriympäristön merkittävä pilaantuminen tai sen vaara? Miten meriympäristön merkittävä pilaantuminen on määriteltävä ja miten se tulee ottaa huomioon huomattavan vahingon tai sen vaaran arvioinnissa?

7) Mitä seikkoja vahingon tai sen vaaran huomattavuutta arvioitaessa on otettava huomioon? Onko arvioinnissa kiinnitettävä huomiota esimerkiksi vahinkona ilmenevien haitallisten vaikutusten kestoon ja maantieteelliseen laajuuteen? Mikäli vastaus on myöntävä, miten vahingon kestoa ja laajuutta on arvioitava?

...9) Voidaanko Itämeren alueen maantieteellisille ja ekologisille erityisolosuhteille ja herkkyydelle antaa merkitystä tulkittaessa [Montego Bayn yleissopimuksen] 220 artiklan 6 kappaleessa ja direktiivin [2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä rantavaltion toimivallan edellytyksiä? ^[L¹] ^[SEP]

10) Tarkoitetaanko [Montego Bayn yleissopimuksen] 220 artiklan 6 [kappaleessa] ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa viitatuilla ’selvillä objektiivisilla todisteilla’ paitsi näyttöä aluksen syyllistymisestä mainituissa säännöksissä tarkoitettuihin rikkomuksiin, myös näyttöä päästöstä aiheutuvista seuraamuksista? Millaista näyttöä rantaviivalle tai siihen liittyville eduille tai aluemerien tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilte aiheutuvasta huomattavan vahingon vaarasta eli huomattavan vahingon vaarasta esimerkiksi alueen linnustolle, kalastolle ja meriympäristölle tulee edellyttää? Tarkoittaako vaatimus selvistä objektiivisista todisteista sitä, että esimerkiksi arvion öljypäästön haitallisista vaikutuksista meriympäristöön on aina perustuttava konkreettisiin selvityksiin ja tutkimuksiin tapahtuneen öljypäästön vaikutuksista?” Kysymykset kokonaisuudessaan, ks. ennakkoratkaisupyyntö EUT:lle asiassa S2015/71, s. 31-34.

¹¹⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Asia C-15/17.

¹¹⁷ Ratkaisuehdotus, Asia C-15/17 kohdat 95 ja 96.

¹¹⁸ Ks. tältä osin tarkemmin tämän luvun kappale 5.2 Ruotsi.

¹¹⁹ SEUT 267 artikla ja SEUT 256 artiklan 3 kohta.

tulkintaohjeita siihen, minkälaisia toimenpiteitä rantavaltio voi määrätä 220 artiklan mukaan. Artiklan mukaan, kun on selviä perusteita epäillä, että 220 artiklassa tarkemmin määritelty rikkomus on tehty, rantavaltio voi ryhtyä tiettyihin selvittelytoimenpiteisiin sen toteamiseksi, onko rikkomus tapahtunut.¹²⁰ Aluksen tarkastaminen (220 artiklan 5 kappale) puolestaan edellyttää sitä, että päästöt ovat huomattavia ja EUT rinnastaa tämän 220 artiklan 6 kappaleen kanssa.¹²¹ EUT:n tulkinnan mukaan erona kuitenkin on, että rikkomuksesta on oltava ”selvät objektiiviset todisteet”, jotta 6 kappaleessa tarkoitettuihin oikeudellisiin toimenpiteisiin voi ryhtyä.¹²²

Merioikeusyleissopimuksessa ei määritellä yksiselitteisesti, mitä tarkoitetaan termillä ”toimeenpano” (*”enforcement”*), eikä toisaalta termillä ”ryhtyä oikeudelliseen toimenpiteeseen” (*”institute proceedings, ”intenter une action”*).¹²³ Yleisen tulkinnan mukaan termillä ”toimeenpanna” kuitenkin on katsottu tarkoitettavan laajasti valtion kykyä saattaa täytäntöön sen omia lakeja ja sitä velvoittavaa kansainvälistä sääntelyä.¹²⁴ Siispä valtio voi, kohtuuden rajoissa, säätää keinoista jotka edesauttavat näiden lakien noudattamista, toisin sanoen säätää sanktioita lain noudattamatta jättämisestä, laatia regulaatiota tai antaa lainvoimaisia tuomioita. Edellä mainitut oikeudelliset toimenpiteet voivat olla joko hallinnollisia, täytäntöönpanevia toimia tai oikeuskäsittelyjä.¹²⁵

Kymmenennellä ennakkoratkaisukysymyksellään¹²⁶ korkein oikeus tiedustelelee EUT:n tulkintaa siitä, mitä tarkoitetaan selvillä objektiivisilla todisteilla, eli edellytetäänkö sekä näyttöä aluksen syylistymisestä öljypäästöön että näyttöä aiheutuneista seuraamuksista. Korkein oikeus ei kuitenkaan ole seikkaperäisesti tiedustellut, mitä oikeudellisia toimenpiteitä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kohdassa tulee katsoa tarkoitettavan. Näin ollen ratkaisematta ennakkoratkaisussa jää se, lukeutuuko hallinnollinen maksu oikeudellisiin toimenpiteisiin vai ei. Ottaen huomioon asian taustan ja erityisesti lain esityöt, öljypäästömaksun tarkoitus ja tavoite sekä Ruotsin vastaava lainsäädäntö ja aiempi

¹²⁰ UNCLOS artikla 220 3 kappale: Kun on selviä perusteita epäillä, että valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtiva alus on talousvyöhykkeellä rikkonut sovellettavia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä, joiden tarkoituksena on alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja valvominen, tai kyseisen valtion lakeja ja määräyksiä, jotka vastaavat ja toimeenpanevat näitä sääntöjä ja säännöksiä, valtio voi vaatia alukselta tietoja siitä, sen rekisteröintisatamasta, satamasta, jossa se on viimeksi käynyt ja satamasta, jonne se on seuraavaksi matkalla, sekä muita asiaankuuluvia tietoja, joiden avulla voidaan todeta, onko rikkomus tapahtunut.

¹²¹ EUT Asia C-15/17 kohta 58 ja 59.

¹²² *Ibid.* kohta 62.

¹²³ Ks. Proells ym. 2017, s. 1507.

¹²⁴ YK 2005, s. 2.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Ks. alaviite 105.

oikeuskäytäntö, on erikoista, että korkein oikeus ei ennakkoratkaisupyyntönsä ole nimenomaisesti esittänyt kysymystä siitä, miten tämänkaltaista hallinnollista sanktiota tulee UNCLOS:in kielen ja tarkoituksen suhteen tulkita.

5.1.3 Vahinko tai sen vaara

Varovaisuusperiaate¹²⁷ on nostanut päätään kansainvälisessä ympäristöoikeudessa viime vuosikymmeninä. Meriympäristön suojelussa varovaisuusperiaatetta alettiin soveltaa merioikeusyleissopimusta täydentävänä periaatteena paikallisella ja alueellisella tasolla jo 80-luvulla, josta se levisi myös muualle kansainväliseen ympäristöoikeuteen.¹²⁸ Sen mukaan viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, silloin, kun toiminnasta aiheutuu vaaraa ympäristölle, vaikka vaaran aiheutumisesta ei olisi tieteellistä näyttöä.¹²⁹ Niinpä myös Helsingin sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet noudattavat varovaisuusperiaatetta eli ryhtyvät ehkäiseviin toimiin silloin, kun on syytä olettaa, että suoraan tai välillisesti merelliseen ympäristöön johdettu aine tai energia saattaa olla vaaraksi ihmisten terveydelle tai vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, alentaa virkistysarvoja tai haitata muuta meren oikeutettua käyttöä, vaikka päästöjen ja niiden väitettyjen vaikutusten välisestä syy-yhteydestä ei ole lopullista näyttöä.¹³⁰

Helsingin sopimuksen mukaisen varovaisuusperiaatteen tehokas soveltaminen öljypäästötapauksissa vaikuttaisi edellyttävän myös vahingon tai sen vaaran –kriteerin tiukkaa tulkintaa. Koska tätä termiä tai muitakaan ympäristövahinkoon viittaavia termejä ei merioikeusyleissopimuksessa tyhjentävästi määritellä, tulisi varovaisuusperiaatetta noudattaa siinä riskiarviossa, joka kunkin öljypäästön osalta tehdään. Riskiarviossa olisi myös huomioitava alueelliset tekijät, jotka voivat vaikuttaa UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan soveltamiskynnykseen.¹³¹

Kuten tapauksen EUT C-15/17 ennakkoratkaisupyyntöstä, valtioiden väliintuloasiakirjoista ja julkisasiamiehen sekä tuomioistuimen ratkaisuehdotuksista ilmenee, yksi keskeisistä ratkaisua määrittävistä seikoista on, miten vahinko tai sen vaara määritellään ja minkä tyyppistä vaaraa taikka uhkaa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kohdassa ”vaaralla” tarkoitetaan.

¹²⁷ Alun perin varovaisuusperiaate sai muotonsa Rion vuoden 1992 julistuksen 15 periaatteessa, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

¹²⁸ Sage-Fuller 2013, s. 64.

¹²⁹ Sage-Fuller 2013, s. I.

¹³⁰ ks. myös *Ibid*, s. 68-69.

¹³¹ *Ibid*, s. 58.

Korkein oikeus toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä ja siinä unionin tuomioistuimelle esittämässään viidennessä kysymyksessä¹³², keskeistä olevan tunnistaa, onko kyse abstraktista vai konkreettisesta vaarasta.¹³³ Myös väliintuloja tehneet EU-maat arvioivat konkreettisen ja abstraktin vaaran eroja ja rajanvetoa varsin seikkaperäisesti. Arvioitaessa päästön vahingon abstraktia tai konkreettista luonnetta Rajavartiolaitys on tapauksen KKO 2019:61 yhteydessä todennut, ettei öljypäästömaksun määräämisen voida katsoa edellyttävän sitä, että viranomaiset olisivat ryhtyneet öljyntorjuntatoimenpiteisiin öljypäästön vuoksi eikä tästä (torjuntatoimiin ryhtymättömyydestä) voida tehdä valittajan esittämiä johtopäätöksiä öljypäästön vahingollisuudesta.¹³⁴ Tämä vaikuttaisi järkeenkäyvältä tulkinnalta, sillä mikäli päästön huomattavuuskriteerin täyttyminen edellyttäisi esimerkiksi torjuntatoimiin ryhtymistä, johtaisi se tilanteeseen, jossa rantavaltion kannattaisi aina ryhtyä torjuntatoimiin ”varmuuden vuoksi” jo pelkästään aluksen mahdollisen sanktioinnin näkökulmasta. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Lisäksi, kuten on nostettu esiin, välittömiin torjuntatoimenpiteisiin ryhtyminen voi olla vaikeaa esimerkiksi keliolosuhteiden tai muiden syiden vuoksi, vaikka olisi ilmeistä, että päästö laajuudeltaan ja määrältään aiheuttaa huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään¹³⁵ korkein oikeus tiedusteli EUT:lta miten määritellä käsite ”rantaviiva ja tähän liittyvä etu” ja miten suhteuttaa sitä väliintuloyleissopimuksen käsitteeseen. Kuudennessa kysymyksessä puolestaan KKO tiedusteli, miten meriympäristön merkittävä pilaantuminen on määriteltävä ja miten se tulee ottaa huomioon huomattavan vahingon tai sen vaaran arvioinnissa.

Merioikeusyleissopimus ei määrittele rantavaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai rantavaltion aluumeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta aiheutuvan huomattavan vahingon tai sen vaaran käsitettä. Näin ollen sen määrittely jää rantavaltion tehtäväksi. Tämä lieenee luonnollista, sillä olisi mahdotonta määritellä globaalisti, mitä katsotaan huomattavaksi vahingoksi tai sen vaaraksi¹³⁶. Tämä riippuu suuresta määrin merialueesta (ekosysteemistä,

¹³² Ks. alaviite 105.

¹³³ ennakkoratkaisupyyntö S2015/71, s. 26 Kansallisessa oikeudenkäytössä vaaran käsitettä on luonnehdittu yleensä konkreettisena tai abstraktina vaarana. Konkreettisessa vaarassa vahinkoseurauksen vaara on konkreettisessa tapauksessa todella ollut käsillä. Abstrakti vaara ei sen sijaan edellytä näyttöä todellisen vaaratilanteen käsillä olost, mutta edellyttää kuitenkin jonkinlaista yleistävää tapauskohtaista vaarallisuuden arviointia. Yleensä abstraktin vaaran katsotaan olevan käsillä, kun jokin teko tai toiminta on omiaan aiheuttamaan tai tyypillisesti aiheuttaa vaaraa.

¹³⁴ Rajavartiolaitys Dno/2011/7335, s. 7.

¹³⁵ 1. Onko merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja alusjäterikosdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan käsitettä ”rantaviiva ja tähän liittyvä etu” tulkittava vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen väliintulosta öljysaastuntaonnettomuuksissa aavalla merellä 2 artiklan 4 kohdassa määritellyn käsitteen ”rannikkoon liittyvä etu” määritelmän mukaisesti? ennakkoratkaisupyyntö EUT:lle asiassa S2015/71, s. 31.

¹³⁶ Rajavartiolaitys toteaa, että *kullakin rantavaltiolla on oikeus omaan tulkintaansa merioikeusyleissopimuksen tarkoittamasta huomattavan vahingon tai sen vaaran täyttymisestä. Tulkinnan jättäminen sopimuksen*

lajeista ja luontotyypeistä), jolla päästö tapahtui, ja ekosysteemipalveluista, joita pilaantunut ja/tai uhanalainen merialue kyseiselle rantavaltiolle tuottaa.¹³⁷ Objektiiivisesti tarkasteltuna on aivan selvää, että sama (pienikin) määrä öljyä yhtäällä voi olla huomattavasti vahingollisempaa kuin toisaalla. Edelleen, merioikeusyleissopimuksen 193 artikla tukee vahvaa kansallista käsitelmääritystä tältä osin, sillä sen mukaan valtioilla on täysivaltainen oikeus hyödyntää luonnonvarojaan ympäristöpolitiikkansa ja meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevan velvollisuutensa mukaisesti. Näin ollen rantavaltion ympäristöpolitiikka ja sen soveltaminen käytännössä vasta konkreettisesti osoittaa, mikä nähdään huomattavana vahinkona tai sen vaarana rantavaltion rantaviivalle tai luonnonvaroilta.¹³⁸

Sinänsä on kiistatonta ja selvää, että merioikeusyleissopimuksen valmistelussa esitetyt pohdinnat ovat relevantteja erityisesti isojen valtamerien rannikoilla, huomioiden näiden merialueiden syvät, vahvasti virtaavat ja suolapitoiset vedet. Maantieteellisten eroavaisuuksien vuoksi öljypäästön aiheuttama vahinko tai sen vaara on merkittävästi suurempi Itämeren tyypisillä vesillä, koska ne ovat matalia, virtaukseltaan heikkoja ja vähäisen suolapitoisuuden vesialueita.¹³⁹

Mitä tulee rantavaltion oikeuteen määritellä itse kansallisesti huomattavan vahingon tai sen vaaran kriteeristö, seitsemännessä kysymyksessä KKO puolestaan etsii niitä seikkoja, jotka kansallisessa määrittelyssä olisi otettava huomioon. Itämeren ja Suomen rantaviivan osalta on tunnistettavissa lukuisia seikkoja, jotka puhuvat sen puolesta, että tuo kriteeristö täyttyisi valtaosaa merialueista herkemmin.¹⁴⁰ Itämeren suojelukomissio HELCOM tilastoi havaittuja öljypäästöjä Itämeren alueella vuosittain julkaistavassa tilastossa.¹⁴¹ Vuosina 2009-2012 HELCOM:in BRISK-hankkeen¹⁴² tekemän tutkimuksen mukaan laittomien öljypäästöjen riski Itämerellä konsentroituu Suomenlahdelle.¹⁴³ Tutkimus oli ensimmäinen koko Itämeren laajuinen yhdenmukaisesti toteutettu analyysi öljypäästöistä ja niiden vaikutuksista. Tutkimuksessa selvitettiin myös koko Itämeren alueen osalta meriympäristön ekologista

soveltamisen ja edelleen oikeuskäytännön varaan mahdollistaa nimenomaisesti sopimusvaltioiden erilaisten alueellisten ympäristönäkökohtien, kuten tässä tapauksessa Itämeren erityisen haavoittuvuuden, huomioon ottamisen. Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 4.

¹³⁷ Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17, s. 24.

¹³⁸ Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 4.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on mietinnössään öljypäästömaksusta korostanut Suomen talousvyöhykkeen kapeutta ja sitä, että huomattava vahinko tai sen vaara voi aiheutua herkemmin kuin maantieteellisesti erilaisissa olosuhteissa, ks. YmVM 15/2005 vp.

¹⁴¹ <https://helcom.fi/action-areas/response-to-spills/publications/>, uusin julkaisu: <https://helcom.fi/helcom-publishes-its-report-on-aerial-surveillance-of-discharges-at-sea-in-2018/>.

¹⁴² Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK), <https://helcom.fi/helcom-at-work/projects/brisk/>

¹⁴³ Holt ym. 2013, s. 13.

herkkyyttä öljypäästöille.¹⁴⁴ Selvityksestä ilmenee, että Tanskan salmien ohella toinen alue, joka on erityisen altis öljypäästöille, on nimenomaan Suomen etelärannikko ja Saaristomeri.¹⁴⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että ekologinen herkkyys ja korkeat liikennemäärät (josta iso osa öljykuljetuksia)¹⁴⁶ yhdessä tarkoittavat Suomen rannikon olevan öljypäästöille erityisen haavoittuva, jopa Itämeren asteikolla.

Itämeri on herkkä merialue¹⁴⁷ muun muassa siksi, että Itämeren vesimassa verrattuna muihin maailman merialueisiin on hyvin pieni, sillä sen keskisyvyys on vain 54 metriä. Vähäisestä veden vaihtumisesta johtuvan alhaisen suolapitoisuuden (keskiarvo 7 promillea) vuoksi sen murtovesilajisto on sekoitus meri- ja makean veden lajistoa. Itämeri jäätyy isolta osin talvisin,¹⁴⁸ joka on omiaan lisäämään merialueen haavoittuvaisuutta ulkoisia paineita kohtaan. Lisäksi Itämeri on jo nyt kantokykynsä äärirajoilla ihmisen aiheuttaman ympäristökuormituksen vuoksi. Pohjoisen-Itämeren (ja Suomen) rannikko ja saaristo ovat maailman mittakaavassa poikkeuksellisen rikkonaista, joka asettaa yhtäältä haasteensa öljyntorjuntatoimenpiteille ja toisaalta on omiaan edesauttamaan öljypäästön haitallisia vaikutuksia.¹⁴⁹ Ympäristövaliokunta on mietinnössään öljypäästömaksusta säädettäessä todennut eksplisiittisesti, että määrältään vähäinenkin öljypäästö voi olla ympäristövaikutuksiltaan merkittävä, jos se sijoittuu luonnonolosuhteiltaan herkälle alueelle, kuten sisäsaaristoon taikka luonnonsuojelu- tai lintualueelle.¹⁵⁰

HELCOM:ssa sovelletaan niin sanottua ekosysteemiajattelua,¹⁵¹ joka määriteltiin Itämeren ja Pohjanmeren osalta HELCOM:n ja OSPAR:n (Oslo-Paris Agreement, Pohjanmeren suojelusopimus) yhteisessä ministerikokouksessa.¹⁵² Ekosysteemiajattelun nojalla voidaan argumentoida, että aluksilta peräisin olevien päästöjen vahingollisuutta ei tule tarkastella

¹⁴⁴ Ks. kartat sivuilla 14 ja 15, Holt ym. 2013.

¹⁴⁵ The Danish coasts are generally vulnerable because of the narrow straits, due to both traffic density and the proximity of the shoreline. The risk of damage is high around the Danish islands and the Finnish archipelago. *Ibid*, s. 15.

¹⁴⁶ Liikennemääristä ks. esim. HELCOM 2018, s. 23-25.

¹⁴⁷ Ks. esim. YM raportteja 22/2012 s. 14-18.

¹⁴⁸ https://itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Ainutlaatuinen_Itameri/Itameren_jaat.

¹⁴⁹ Itämerestä yleisesti, ks. esim. <http://www.itameri.fi>.

¹⁵⁰ YmVM 15/2005 vp s. 4.

¹⁵¹ Ecosystemic approach, määritelty YK:n biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) neljännessä osapuolikokouksessa, UNEP/CBD/ COP/4/Inf.9.

¹⁵² *The ecosystem approach can therefore be defined as “the comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of ecosystem goods and services and maintenance of ecosystem integrity”. The application of the precautionary principle is equally a central part of the ecosystem approach*, HELCOM-OSPAR, Annex V 2003, s. 1-2.

globaalilla tasolla, vaan alueellisesti, ekosysteemikohtaisesti.¹⁵³ Tällöin alueella, jossa kuormitus jo muutoinkin on suurta (kuten Itämerellä), on päästön kerrannaisvaikutus ekosysteemille suurempi kuin toisaalla, jolloin myös sen vahingollisuus on suurempi.¹⁵⁴ Koska IMO on todennut, että sen tehtävä ei ole tulkita ja täsmentää UNCLOS:in määrittelemää toimivaltaa¹⁵⁵ (ja siten toimivallan synnyttäviä määritelmiä), vaikuttaisi siltä, että rantavaltion toimivallan synnyttäminen varovaisuusperiaatetta soveltamalla on sidottu merioikeuden ja merioikeusyleissopimuksen yleisiin edellytyksiin.¹⁵⁶ Toisaalta, myös tiettyjen IMO:ssa kansainvälisesti hyväksyttyjen instrumenttien (mm. alusliikennepalvelut, erityisen herkiksi määritellyt alueet, reittijakojärjestelmät, luotsauspalvelut) voidaan katsoa täydentävän varovaisuusperiaatetta.¹⁵⁷

Itämeren ekologinen herkkyys ja erityistarpeet ovat myös laajasti kansainvälisesti tunnustettuja, sillä mm. useammassa MARPOL-yleissopimuksen liitteessä (mukaan lukien öljypäästöjä koskeva I liite) Itämeri on nimetty erityisalueeksi johtuen sen ekologisesta herkkyydestä. Vuonna 2005 kansainvälinen merenkulkujärjestö julisti Itämeren, pois lukien Venäjän aluevedet, sen rantavaltioiden esityksestä erityisen herkäksi merialueeksi (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). Tämä tarkoittaa, että kansainvälinen merenkulkujärjestö tunnistaa Itämeren tarvitsevan erityistä suojelua järjestön toimesta, sillä merialue voi olla erityisen altis kansainvälisestä merenkulusta aiheutuville vahingoille. PSSA-alueelle voidaan IMO:n toimesta asettaa erityisiä toimia, jotka vähentävät merenkulun aiheuttamaa riskiä alueella.¹⁵⁸

Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevassa yleissopimuksessa (Helsingin sopimus) vahvistetaan edelleen käsitystä Itämeren erityislaatuudesta. Sopimus alkaa toteamuksella, että *sopimuspuolet ovat tietoisia Itämeren alueen merellisen ympäristön korvaamattomista arvoista, sen erityisistä hydrografisista ja ekologisista ominaispiirteistä sekä sen elollisten luonnonvarojen herkkyydestä ympäristömuutoksille [...] sekä ovat vakaasti päättäneet ilmaista kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja ympäristöoikeuden kehityksen uudessa yleissopimuksessa laajentaakseen, lujittaakseen ja nykyaikaistaakseen Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelun oikeudellista järjestelmää.*¹⁵⁹ Öljypäästöjen osalta keskeistä on, että Helsingin sopimuksen 3 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtyvänsä

¹⁵³ tätä tukee myös Rion julistuksen yhteydessä laadittu ns. Agenda 21, erityisesti kohta 17.30.iii.

¹⁵⁴ Sage-Fuller 2013, s. 58.

¹⁵⁵ LEG/MISC.8 30.1.2014, s. 13.

¹⁵⁶ Sage-Fuller 2013, s. 220.

¹⁵⁷ *Ibid.* s. 222.

¹⁵⁸ Ks. näistä tarkemmin Tahvonen 2010, s. 234-235.

¹⁵⁹ Helsingin sopimus, SopS 2/2000, johdanto.

lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin, jotka ehkäisevät Itämeren pilaantumista, noudattavansa varovaisuusperiaatetta ja aiheuttaja maksaa –periaatetta. Tämän artiklan myötä myös Suomi ryhtyi valmistelemaan öljypäästömaksujärjestelmää ja otti vuonna 2006 käyttöön nykyisen hallinnollisen öljypäästömaksujärjestelmän tehostamaan sekä preventiovaikutusta että sanktiointimahdollisuutta Itämerta kuormittavien öljypäästöjen vähentämiseksi.

Vastauksessaan korkeimmalle oikeudelle Bosphorus Queen –tapauksen jälkimmäisessä korkeimman oikeuden käsittelyssä (KKO 2019:61) Rajavartiolaitos totesi muun muassa, että alusöljypäästöillä on erityisen haitallinen vaikutus Itämereen, sillä Itämeri on Marpol 73/78 -sopimusjärjestelyissä kansainvälisesti hyväksytyllä tavalla määritelty PSSA-alueeksi, jota koskee myös kansainvälisesti hyväksytty öljypäästökielto. Itämeren suojelun tärkeyttä ja kiireellisyyttä osoittaa se, että valtioneuvosto on hyväksynyt viime vuosina useita periaatepäätöksiä¹⁶⁰, joilla pyritään vähentämään ihmisen aiheuttamaa kuormitusta ja haittoja sekä parantamaan meren tilaa. Toimiva öljypäästömaksujärjestelmä on erityisesti ennaltaehkäisevyytensä vuoksi merkityksellinen niin kansallisten ympäristönsuojelunäkökohtien kuin koko Itämeren suojelun kannalta.¹⁶¹

Itämeren pienuus ja kapeus tulee hyvin esiin, kun tarkastellaan talousvyöhykkeen käsitettä ja sen käytännön toteutumista Itämeren olosuhteissa. UNCLOS 57 artiklan mukaan talousvyöhyke ei saa ulottua 200 meripeninkulmaa (noin 370 km) kauemmaksi niistä perusviivoista, joista aluemerен leveys mitataan. Aluemeri puolestaan voi ulottua korkeintaan 12 meripeninkulman päähän rannikon perusviivasta (UNCLOS 3 artikla), jolloin talousvyöhyke on pääsääntöisesti merialue 12-200 meripeninkulman päässä rantavaltion UNCLOS 5 ja 7 artiklan mukaisesta rannikon perusviivasta. Itämerellä talousvyöhykkeen leveys on kuitenkin meren kapeudesta johtuen huomattavasti alle 200 merimailia eikä aavaa merta ole lainkaan.¹⁶² Suomenlahden kapeudesta johtuen paikoin Suomenlahdella talousvyöhyke on jopa 12:ta meripeninkulmaa lähempänä perusviivaa ja kauttaaltaan talousvyöhyke on hyvin lähellä Suomen rannikkoa¹⁶³ verrattuna niihin lähtökohtiin, joista merioikeusyleissopimuksen talousvyöhykettä koskevat määräykset on kirjoitettu.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Ks. esim. VNS 6/2009 vp, VNK:n julkaisuja 15a/2017, VNK:n julkaisuja 4/2019 ja Ympäristöministeriön raportteja 5/2016.

¹⁶¹ Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 3.

¹⁶² Kartta talousvyöhykkeistä Itämerellä, ks. esim. HELCOM 2000 s. 40.

¹⁶³ Talousvyöhykkeen rajojen osalta, ks. Suomen talousvyöhykkeestä annettu valtioneuvoston asetus (1073/2004) 1 §.

¹⁶⁴ Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 4-5.

MARPOL-yleissopimuksen ja Helsingin sopimuksen tunnustamien Itämeren erityispiirteiden ohella Itämerellä tapahtuvaa öljypäästöstä aiheutuvan ympäristövahingon kriteeristöä tulisi tarkastella Euroopan unionin meristrategiadirektiivin (MSFD)¹⁶⁵, vesipuitediirektiivin (VPD)¹⁶⁶, luonto-¹⁶⁷ ja lintudirektiivin¹⁶⁸, sekä näihin liittyvän kansallisen lainsäädännön asettamassa viitekehysessä.¹⁶⁹ Näissä direktiiveissä asetetaan kriteeristöä ja normistoa hyvän ekologisen tilan saavuttamiselle sekä tiettyjen haavoittuvaisten lajien suojelulle ja erityistarpeiden huomioimiselle.¹⁷⁰ Meristrategiapuitediirektiivissä asetetaan erityisesti kriteerit meren hyvälle tilalle Suomessa ja EU:n laajuisesti, sisältäen mm. meriympäristön hyvän tilan kuvaajat. Direktiivejä tulkitsemalla voidaankin todeta unionin tunnistavan Itämeren ekosysteemien herkkyyden ja täten haavoittuvuuden myös pienenkin öljypäästön tapauksessa. Vastaavan kaltaista kriteeristöä soveltamalla UNCLOS 220 artiklan 6 kohtaa tulisi tulkita siten, että öljypäästö katsotaan aiheuttavan vahinkoa tai sen vaaraa rantavaltion luonnonvaroille taikka ympäristölle varsin herkästi.

Edellä kuvatut legaali-instrumentit huomioiden vaikuttaisi siltä, että tulkinnan lähtökohdaksi tulisikin ottaa, että Itämeren alueella tapahtuva öljypäästö on lähtökohtaisesti haitallinen, jolloin öljypäästömaksu voitaisiin määrätä myös kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevalle ulkomaiselle alukselle jo sillä perusteella, että päästö ylittää suuruudeltaan tietyn litramäärän. Tämä saattaisi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi maksun määrittämisen näkökulmasta, sillä maksun perustuminen tiettyyn litramäärään ilman näyttöä tai selvitystä abstraktista taikka konkreettisesta vahingosta alkaa muistuttaa käännetyä todistustaakan tilannetta. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti tilanteisiin, joissa hallinnollinen maksu määrätään käännetyä todistustaakan perusteella.¹⁷¹ Mikäli siis öljypäästömaksun määrittämisen oletukseksi otettaisiin, että mikä tahansa tietyn suuruinen tai sitä suurempi öljypäästö on

¹⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitediirektiivi).

¹⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, viimeksi muutettu komission direktiivillä 2014/101/EU, annettu 30 päivänä lokakuuta 2014, yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta.

¹⁶⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

¹⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (kodifioitu toisinto).

¹⁶⁹ SYKE 2020.

¹⁷⁰ Ks. myös https://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Lajien_suojelu/EUn_lintu_ja_luontodirektiivit, vierailtu 15.7.2020.

¹⁷¹ Lausunnossaan öljypäästömaksusta sitä säädettäessä perustuslakivaliokunta toteaa: *Näin ollen päästömaksua koskeva päätöksenteko ei perustu käännettyyn todistustaakkaan, koska hallintolaki asettaa rajavartiolaitykselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määrittämistä. Siinä noudatetaan myös syyttömyysolettamaa. Vaikka kyseessä on hallinnollinen seuraamusmaksu, on sen käsittelyssä soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen.* PeVL 32/2005 vp s. 3. ks. myös tämän tutkimuksen luku 6 Hallinnollinen sanktio vrt. rikosoikeudellinen seuraamus.

haitallinen kunnes toisin todetaan, muuttaisi se koko päästön määräämisen logiikan nykyisestä, sillä tällöin käytännössä puhuttaisiin käännetystä todistustaakasta.

5.2 Ruotsi

Suomen öljypäästömaksu on säädetty (HE 77/2005, laki 1163/2005, voimaan 1.4.2006) Ruotsin mallia mukaillen ja lainvalmistelijoiden selkeä tavoite on ollut, että Suomen hallinnollista öljypäästömaksua sovellettaisiin samoin edellytyksin kuin naapurimaassa¹⁷². Ruotsissa hallinnollinen maksujärjestelmä sisältyy lakiin 1980:424, lag om åtgärder mot förorening från fartyg ja öljypäästömaksu (vattenoföreningsavgift) on säädetty osaksi lainsäädäntöä jo ennen 80-luvun puoliväliä lakimuutoksella 1983:463, joka tuli voimaan 1984.

Peruseriaatteiltaan Ruotsin järjestelmä on hyvin lähellä Suomen järjestelmää. Näkyvimpänä erona Suomeen on, että maksua ei määrätä huviveneille. Maksu määrätään rannikkovartioston (Kustbevakning) toimesta aluksen varustamolle tai laivanisännälle (1980:424 8 kap. 2 §) ja maksun suuruus perustuu vastaavaan rahamääräiseen taulukkoon (8 kap. 3 §), jollainen on käytössä myös merenkulun ympäristönsuojelulaissa¹⁷³ (maksun suuruuden määräävinä tekijöinä bruttovetoisuus ja päästön määrä). Rannikkovartiostolla on käytössään vastaavat keinot maksusaatavan turvaamiseksi kuin Suomen lainsäädännössä (8 kap. 6 §) ja maksun määräämiselle voi hakea muutosta valittamalla toimivaltaiseen merioikeuteen, ts. yleiseen tuomioistuinlinjaan (9 kap. 3 §). Toimenpiteisiin ryhtymiselle kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevaa ulkomaista alusta kohtaan asetetaan sama UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan vaatimus päästöstä aiheutuvasta huomattavasta vahingosta tai sen vaarasta (8 kap. 6 § 2 momentti), kuin MYSL:ssä. Huomionarvoista on, että Ruotsin öljypäästömaksua koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa jo ennen kuin talousvyöhykkeestä oli laissa määrätty (1992:1140, lagen om Sveriges ekonomiska zon).

Myös Ruotsissa maksun määräämisestä kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevalle ulkomaiselle alukselle on annettu korkeimman oikeusasteen (Högsta Domstolen, HD) ratkaisu, HD 2004:26¹⁷⁴, jonka yhteydessä itse asiassa ratkaistiin myös kaksi muuta vastaavaa tapausta¹⁷⁵. Kyseinen ratkaisu on ollut lainvalmistelijoiden tiedossa, kun Suomen

¹⁷² HE 77/2005 s. 8 Sääntelyn sijoittaminen.

¹⁷³ MYSL 1672/2009, lain liite.

¹⁷⁴ NJA 2004 s 255-264, Fråga om svensk jurisdiktion för att påföra vattenföreningsavgift på grund av ett påstått utsläpp av olja från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

¹⁷⁵ *Ibid* s. 264.

öljypäästömaksujärjestelmästä on säädetty.¹⁷⁶ Koska Ruotsin lainsäädäntö on edellä kuvatulla tavalla hyvin yhtenevä Suomen lainsäädännön kanssa, on tässä tutkimuksessa tarkasteltavan Suomen oikeustilaa koskevan epäkohdan vuoksi erityisen mielenkiintoista tutkia, miten UNCLOS 220 artiklan 6 kohtaa on Ruotsissa tulkittu.

Lisäksi Ruotsi on naapurimaamme ja meillä on pitkä yhteinen merialueraja Ruotsin kanssa. Tästä syystä on perusteltua, että järjestelmät ovat soveltamisalaltaan ja -käytännöltään mahdollisimman yhtenevät. Pahimmillaan toisistaan olennaisilta osiltaan erilaiset järjestelmät johtavat siihen, että alukset kohdistavat laittomat päästönsä sen valtion talousvyöhykkeelle, jossa tietävät todennäköisimmin jäävänsä rangaistuksetta.¹⁷⁷ Kuten ympäristövaliokunta on öljypäästömaksua valmisteltaessa mietinnössään todennut, alusperäillä öljypäästöillä on erityisen haitallinen vaikutus Itämereen, sillä Itämeri on luokiteltu erityisen herkäksi merialueeksi. Siksi olisi tärkeää, että tehokas seuraamusjärjestelmä olisi voimassa koko Itämeren alueella.¹⁷⁸ Seuraamusmaksujärjestelmän ja rangaistavuuden kriteeristön yhtenäistäminen HELCOM:in piirissä olisi edellä mainituista syistä hyvin kannatettavaa, ja tätä olisikin ryhdyttävä selvittämään HELCOM:in Maritime¹⁷⁹ ja Response¹⁸⁰ -työryhmien puitteissa.

Ruotsin korkein oikeus, kuin myös alemmat oikeusasteet, on tulkinnut merioikeusyleissopimuksen ja hallinnollisen sanktion välistä suhdetta varsin mielenkiintoisella tavalla. Ruotsalainen tulkinta on, että UNCLOS rajoittaa rantavaltion toimivaltaa vain siltä osin, kuin sen 220 artiklan 6 kohdassa viitatus, rantavaltion lainsäädännön mukaiset oikeudelliset toimenpiteet (engl. *institute proceedings*, ruots. *inleda rättsligt förfarande*) kohdistuvat yksinomaan *alusta* kohtaan. Tällaisia yksinomaan alukseen kohdistuvia toimenpiteitä ovat Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan esimerkiksi aluksen tarkastaminen taikka toimet, joilla puututaan aluksen kulkuun.¹⁸¹ Sen sijaan todennetusta öljypäästöstä hallinnollisen maksun määräämisen varustamolle taikka laivanisännälle ei katsota kohdistuvan

¹⁷⁶ HE 77/2005 s. 6: Ruotsin korkein oikeus on 11 päivänä toukokuuta 2004 tekemässään päätöksessä katsonut, ettei kansainvälinen oikeus aseta estettä öljypäästömaksun määräämiselle tilanteessa, jossa on kysymys ulkomaiselta alukselta Ruotsin talousvyöhykkeellä tehdystä päästöstä.

¹⁷⁷ Tämä on yksi keskeisiä syitä sille, miksi tapauksen KKO 2019:61 ratkaisu on nostanut välittömän tarpeen uudelleenarvioida öljypäästömaksujärjestelmäämme.

¹⁷⁸ YmVM 15/2005 s. 2.

¹⁷⁹ <https://helcom.fi/helcom-at-work/groups/maritime/>.

¹⁸⁰ <https://helcom.fi/helcom-at-work/groups/response/>.

¹⁸¹ HD 2004:26, NJA s. 259 ja s. 263.

alukseen itseensä, jolloin HD katsoo, että UNCLOS:in edellytystä vahingon tai sen vaaran huomattavuudesta ei tarvitse soveltaa.¹⁸²

Ruotsin oikeuskäytännössä hallinnollinen maksu halutaan erottaa rikosoikeuteen perustuvista toimista, joita koskee selvästi korkeampi soveltamiskynnyks. Ruotsissa sovellettavan logiikan mukaan rikosoikeudelliset toimet kohdistuvat itse alukseen ja sillä tapahtuvaan toimintaan, hallinnollinen maksu puolestaan aluksen omistavaan tai operoinnista vastuulliseen tahoon, oikeushenkilöön. HD toteaa, että UNCLOS:in käsite ”ryhtyä oikeudelliseen toimenpiteeseen” ei ole selvä, mutta tulkitsee sitä siten, että käsitteellä tarkoitetaan ainoastaan niitä toimenpiteitä, jotka suoritetaan talousvyöhykkeellä aluksen yhä ollessa fyysisesti läsnä.¹⁸³ Jälkikäteen omistajalle tai laivanisännälle toimitettava hallinnollinen maksumääräys ei HD:n mukaan sen sijaan ole tällainen toimi, jolloin maksun määräämisen edellytyksenä ei ole tarpeen arvioida päästön aiheuttamaa vahinkoa tai sen vaaraa.

Ruotsin korkein oikeus katsoo, että merioikeusyleissopimuksessa itse asiassa nimenomaisesti annetaan rantavaltiolle oikeus ryhtyä toimenpiteisiin myös ulkomaisia aluksia kohtaan. Toimivaltansa se perustaa yhtäältä UNCLOS 56 artiklaan ja 211 artiklan 5 kohtaan sekä toisaalta MARPOL -yleissopimukseen.¹⁸⁴ HD katsoo myös, että mikäli UNCLOS 220 artiklan 6 kohtaa sovellettaisiin siten, että se asettaa korotetun kynnyksen kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevaan alukseen kohdistuvan maksun määräämiselle, asettaisi se itse asiassa kestäättömällä tavalla eriarvoiseen asemaan kotimaisen ja ulkomaisen aluksen, jota ei voida pitää Ruotsin oikeusjärjestyksen mukaisena.¹⁸⁵ Tähän argumenttiin palaan tämän tutkimuksen luvussa 7 myös Suomen järjestelmän osalta.

5.3 Saksa

Saksa ajaa kunnianhimoista ympäristölainsäädäntöä merenkulun alalla,¹⁸⁶ mutta toisaalta pyrkii myös pitämään kiinni omista suvereeneista oikeuksistaan.¹⁸⁷ Saksan lainsäädännön mukaan Saksassa voidaan määrätä hallinnollinen sanktio MARPOL-yleissopimuksen sekä Helsingin sopimuksen rikkomisesta. Kysymykseen voivat tulla teot, joilla on rikottu MARPOL -

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*s. 263.

¹⁸⁴ *Ibid.*s. 262.

¹⁸⁵ HD 2004:26, NJA s. 261. Utgångspunkten i lagstiftningsarbetet har alltså varit att avgiftsbestämmelserna i vattenföroreningslagen skall kunna tillämpas fullt ut på utsläpp även från utländska fartyg som passerar i den ekonomiska zonen.

¹⁸⁶ Ks. esim. EU 2019, s. 13.

¹⁸⁷ Kansainvälisissä järjestöissä sekä Euroopan unionin sisäisissä neuvotteluissa Saksa on toistuvasti pitänyt tärkeänä kansainvälisen yhteistyön ohella sitä, että valtioilla säilyy tietynasteinen oma suvereniteetti.

yleissopimuksen päästömääräyksiä, mukaan lukien kielletyt öljypäästöt.¹⁸⁸ Saksassa MARPOL-säännöstö on implementoitu lailla ympäristökäyttäytymisestä merenkulussa (Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt - See-Umweltverhaltensverordnung - SeeUmwVerhV)¹⁸⁹. Laki seurailee varsin tarkasti MARPOL-yleissopimuksen liitteiden logiikkaa ja sisältää kaikkien MARPOL-yleissopimuksen liitteiden mukaiset säännökset.

SeeUmwVerhV ei öljypäästörikkomusten osalta viittaa lainkaan merioikeusyleissopimukseen, vaan tarkastelee päästökieltoriikkomusta ja sen rangaistavuutta ainoastaan MARPOL-säännöstön kautta. Lain tarkoituksena on kuitenkin luoda perusteet sekä Saksan aluevesillä että talousvyöhykkeellä tapahtuville merenkulun ympäristörikkomuksille (1 §, SeeUmwVerhV). Lain soveltamisalaan kuuluvat 3 §:n mukaisesti sekä alukset Saksan aluemerellä ja sisävesillä tarkemmin määritellyllä alueella (3 § 1 kohdan 1 alakohta) että alukset merenkulun väylillä Saksan Liittotasavallan talousvyöhykkeellä (3 § 1 kohdan 2 alakohta). Lain 6 §:ssä säädetään öljyn päästökiellosta erityisesti edellä 3 § 1 kohdan 1 alakohdan mukaisilla alueilla. Kuitenkin lain 28 §:n 2 kohdan mukaan hallinnolliseen rikkeeseen (vapaa käännös) syyllistyy myös se, joka rikkoo MARPOL-yleissopimuksen säännöstöä joko tahallaan tai huolimattomuudesta muun muassa päästämällä öljyä tai öljyistä seosta mereen¹⁹⁰ (4 alakohta) tai päästää MARPOL-yleissopimuksen I liitteen 30 säännössä tarkoitettua painolastivettä tai öljyistä vettä.¹⁹¹

Saksassa merialueiden valvontaa ja alusliikennettä valvoo liittovaltion poliisi hyvin samaan tapaan Suomen merivartioston kanssa. Ensisijaisena öljypäästön todentamismenetelmänä on optinen havainnointi, joka varmennetaan vedestä otettavilla näytteillä. Kuten Suomessa, myös Saksassa öljypäästöjen osalta sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus ovat mahdollisia. Toisin kuin Suomessa, Saksassa hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä MARPOL I-liitteen lisäksi myös muista MARPOL-yleissopimuksen rikkomuksista.¹⁹² Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen näyttökynnys ei eroa toisistaan, keskeistä sen sijaan on, mitä voidaan näyttää toteen, ts. riittävä objektiivinen näyttö.¹⁹³

¹⁸⁸ HE 77/2005 s.6.

¹⁸⁹ Ajantasainen laki, ks. <https://www.gesetze-im-internet.de/seeumwverhv/BJNR137110014.html> vierailtu 14.7.2020.

¹⁹⁰ *entgegen Anlage I Regel 15 Absatz 1, 2, 3, 4 oder Absatz 6, Regel 34 Absatz 1 oder Absatz 3 oder Regel 39 Absatz 2.3 Öl oder ölhaltiges Gemisch ins Meer einleite*, § 28 para.2, No. 4, SeeUmwVerhV.

¹⁹¹ *entgegen Anlage I Regel 30 Absatz 6 Satzteil vor Absatz 6.1 Ballastwasser oder ölverseuchtes Wasser einleitet*, § 28 para.2, No. 9, SeeUmwVerhV.

¹⁹² 28 § SeeUmwVerhV.

¹⁹³ Dr. Iuris, International Environmental Law, Susanne Heitmüller, haastattelu, 5/2020.

Vaikuttaisi siis lakia tarkastelemalla, että Saksan lainsäätäjä on tarkoittanut, että *Ordnungswidrigkeiten* voidaan määrätä MARPOL-rikkomuksesta myös ulkomaiselle alukselle Saksan aluemerellä tai talousvyöhykkeellä rippumatta UNCLOS 220 artiklan toimivaltarajoitteista, kunhan voidaan näyttää toteen, että MARPOL-yleissopimuksen määräyksiä on tosiasiallisesti rikottu tahallisesti tai huolimattomuudesta. Kuitenkin, myös Saksa on UNCLOS osapuoli, joten sopimus rajoittaa rantavaltion toimivaltaa. Tyypillistä on, että SeeUmwVerhV 28 §:n nojalla määrätyistä hallinnollisista sanktioista ei valiteta tuomioistuimeen, joten tiedossa ei ole ennakkoratkaisua, josta ilmenisi miten Saksan oikeuslaitos on tulkinnut SeeUmwVerhV:in (ts. MARPOL-yleissopimuksen) ja merioikeusyleissopimuksen keskinäissuhdetta.¹⁹⁴

Saksan lainsäädäntöön on viitattu myös Suomen öljypäästömaksusta säädettyä (HE 77/2005 vp). Tällöin lainsäätäjä on todennut, että maksu voidaan määrätä liittovaltion viranomaisen (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie) toimesta myös talousvyöhykkeellä olevalle ulkomaiselle alukselle.¹⁹⁵ Toisin kuin Suomessa ja Ruotsissa hallinnollinen maksu määrätään suoraan luonnolliselle henkilölle¹⁹⁶, tyypillisesti aluksen päällikölle, mutta mahdollista on määrätä maksu myös miehistön jäsenelle, joka oli vastuussa päiväkirjojen pitämisestä tai öljyputkien asennuksesta taikka sellaiselle henkilölle, joka tosiasiallisesti oli kielletyn päästön tehnyt.¹⁹⁷

5.4 Belgia

Eräs väliintulon tehneistä valtioista tapauksessa EUT C-15/17 Bosphorus Queen Shipping Ltd. vs. Rajavartiolaitos oli Belgian kuningaskunta. Belgia on tunnettu yhtenä meriympäristön suojelun kunnianhimoisimmista maista maailmassa.¹⁹⁸ Suomen ympäristökeskus on myös viitannut Belgian lainsäädäntöön antaessaan lausuntonsa Rajavartiolaitokselle öljypäästön huomattavuus –kriteeriä arvioidessaan ennen öljypäästömaksujärjestelmän voimaantuloa keväällä 2006.¹⁹⁹ Näistä syistä on mielenkiintoista tämän tutkimuksen kannalta selvittää, miten Belgia on säännellyt laittomia öljypäästöjä talousvyöhykkeellään.

Belgiassa meriympäristön suojeluun liittyvä sääntely perustuu kahteen keskeiseen lakiin, Belgian oikeudenkäyttöpiirin meriympäristön suojelusta 20.1.1999 annettuun lakiin (*Loi visant*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ HE 77/2005 s.6.

¹⁹⁶ SeeUmwVerhV 6(3) ja 28(1)8.

¹⁹⁷ *Ibid.* ks. myös HE 77/2005 s. 6.

¹⁹⁸ ks. Neyts ym. 2015 s. 86-91.

¹⁹⁹ SYKE 2005.

la protection du milieu marin [et l'organisation de l'aménagement des] espaces marins sous juridiction de la Belgique, 1999-01-20/33, vuoden 1999 laki) ja merenkulun päästöjen ehkäisemisestä 6.4.1995 annettuun lakiin (*Loi relative à la prévention de la pollution par les navires, 1995-04-06/94, vuoden 1995 laki*) (vapaat suomennokset).

Lähtökohtaisesti Belgian lainsäädännössä ei tehdä eroa sille, tapahtuuko tietty toimi talousvyöhykkeellä vai aluemerellä.²⁰⁰ Sen sijaan, kuten Suomessa, useat säännökset eroavat sisällöltään sen mukaan onko kyse Belgian lipun alla purjehtivasta aluksesta vai ulkomaisesta aluksesta. Vuoden 1999 lain 6 artiklan yleissäännöksessä annetaan kuninkaalle toimivalta säätää kansallisesti voimaan velvoitteet, jotka seuraavat muun muassa YK:n merioikeusyleissopimuksesta.²⁰¹

Vuoden 1999 lain 4 luvussa säädetään ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja vähentämisestä. Sen 17 artiklan mukaan kaikki suorat päästöt mereen ovat kiellettyjä. Tämä vaikuttaisi kattavan myös öljypäästöt siten, kuin MARPOL-yleissopimuksessa on säädetty. Saman lain 37 artiklan 1 §:n²⁰² mukaan mikä tahansa meriympäristölle aiheutuva vahinko tulee aiheuttajan maksettavaksi riippumatta aiheuttajan tuottamuksesta, pois lukien 2 §:ssä mainitut poikkeusolot.²⁰³ Belgian lainsäädännössä on omaksuttu siis hyvin vahva aiheuttaja maksaa – periaatteen etusija ympäristövahinkojen vahingonkorvauksissa. Tämä saa lähtökohtansa Belgian siviilikoodin ja siviilioikeuden logiikasta, jonka 1382 artiklan mukaan mikä tahansa

²⁰⁰ 1° " espaces marins " : la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental, visé par la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique; Chapitre 1, art 2, 1999.01.20/33.

²⁰¹ Le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection du milieu marin dans les espaces marins, qui découlent des conventions internationales et règlements ou directives européens, notamment... Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982, notamment l'article 303 et la partie XI, de même que l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, tous deux approuvés par la loi du 18 juin 1998. Chapitre III, section 1, art. 6, 1999.01.20/33.

²⁰² Chapitre IX, art. 37, 1999.01.20/33.

²⁰³ 1° résulte uniquement d'une guerre, d'une guerre civile, de terrorisme (ou d'activités qui servent principalement la défense nationale ou la sécurité internationale; ou d'activités ayant exclusivement pour but d'offrir une protection contre les catastrophes naturelles) ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible, ou;

2° résulte en totalité du fait qu'un tiers a délibérément agi ou omis d'agir dans l'intention de causer un dommage ou une perturbation environnementale et pour autant que le tiers concerné ne soit un représentant, préposé ou mandataire de la personne responsable; ou;

3° (est la conséquence du suivi d'une mission ou instruction impérieuse de l'autorité, à moins qu'il ne s'agisse d'une mission ou instruction faisant suite à une pollution, causées par les activités du responsable même du dommage ou de la perturbation environnemental.)

teko, joka aiheuttaa vahinkoa toiselle, velvoittaa henkilön, jonka syystä vahinko aiheutui, kompensoimaan tekonsa.²⁰⁴

Vaikuttaisi siltä, että mikäli öljypäästöstä todetaan aiheutuneen vahinkoa, voidaan vahingon poistamisesta aiheutuvat kustannukset määrätä kokonaisuudessaan aiheuttajan maksettavaksi ankan vastuun opin mukaisesti. Tämä kuitenkin edellyttää, että vahinko on tosiasiallisesti aiheutunut toiselle henkilölle, kuten kalastuselinkeinoa harjoittavalle tai muulle öljypäästön alueella toimivalle.²⁰⁵ Belgian viranomaisille on myös annettu laajat valtuudet riittävän vakuuden asettamiseksi jo ympäristöriskin synnyttyä, jotta varmistutaan, että aiheuttaja todella saadaan vastuuseen.²⁰⁶ Laissa todetaan nimenomaisesti, että jo aiheutuneen vahingon lisäksi huomioidaan myös tulevat riskit ja seuraukset²⁰⁷, kuitenkin siten, että huomioon on otettava kansainvälisen oikeuden asettamat rajoitteet.

Lain 11 luvussa säädetään rangaistuksista. Sen 49 artiklan mukaan 6 artiklan rikkomisesta (merioikeusyleissopimuksen määräykset) voidaan määrätä rahamääräinen sakkorangaistus välillä 500 – 100 000 euroa. 50 artiklan mukaan puolestaan meriympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä tai vähentämisestä säädettyjen 4 luvun säännösten rikkomisesta (ml. 17 artiklan yleinen päästökielto) voidaan määrätä 100 000 – 1 miljoonan euron sakko taikka vankeutta 2 kk- 2 vuotta. Artiklan 4 §:n mukaan rangaistus kaksinkertaistetaan, mikäli siihen syyllistytään yöaikaan.²⁰⁸

Vuoden 1999 lain mukaan Belgian talousvyöhykkeellä oleviin meriympäristön suojelualueisiin sovellettava erityislainsäädäntö on voimassa ulkomaisten alusten osalta vasta, kun nämä

²⁰⁴ Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. Art 1382, Code civil belge, 1804-03-21/33.

²⁰⁵ Ks. Kadner Graziano 2018, s. 517-518.

²⁰⁶ Chapitre IX art. 42, 1999.01.20/33.

²⁰⁷ § 2. Pour établir le montant du cautionnement, l'autorité tient compte, non seulement des dommages déjà survenus, mais également des risques et conséquences futurs tels qu'évalués par les services compétents de l'autorité.

²⁰⁸ Les peines prévues au présent article sont doublées lorsque l'infraction est commise entre le coucher et le lever du soleil. Todettakoon, että säännös on tarkoituserältään varsin perusteltu, sillä on selvää että yöaikaan tehtävillä tahallisilla päästöillä niiden aiheuttaja pyrkii vähentämään päästön havaitsemisen riskiä. Kuitenkin tämänkaltaisen kirjaus lain tasolla kuulostaa pohjoismaisessa oikeustajussa varsin kummalliselta. Itämeren kontekstissa vastaavaa ajattelua edustaisi pimeän vuorokauden ajan lisäksi myös jääpeitteen aikana suoritettu päästö, sillä tällaisen havaitseminen on kenties vielä haastavampaa kuin yöllisen päästön havaitseminen.

säännökset on kansainvälisessä merenkulkujärjestössä hyväksytty.²⁰⁹ Tämä lainkohta vaikuttaisi viittaavan merioikeusyleissopimuksen 211 artiklan 6 kohtaan²¹⁰.

Vuoden 1995 laki puolestaan toimeenpanee ennen muuta MARPOL-yleissopimuksen sekä muiden IMO-instrumenttien säädökset. Lain 5 artikla sisältää yleissäännöksen, joka kieltää kaiken MARPOL-yleissopimuksen mukaan kielletyn meren pilaamisen sekä Belgian lipun että muiden lippujen alla purjehtivien alusten osalta. Lain 4 luvussa säädetään aluksia koskevien säädösten ja määräysten valvonnasta. 13 artiklan mukaan viranomaisilla on toimivalta tutkia, onko alukselta päästetty mereen haitallisia aineita, öljyt mukaan lukien.

Vuoden 1999 lakia säädettäessä myös vuoden 1995 lakiin tehtiin muutoksia. Tällöin vuoden 1995 lakiin lisättiin artikla 5bis, jossa käsitellään näytön hankkimista ja tutkintatoimenpiteisiin ryhtymistä. Sen mukaan mikä tahansa näkyvä vana aluksen ympärillä tai peräaallossa on riittävä indikaatio, että on mahdollisesti tapahtunut päästö, jota viranomaisten on viipymättä ruvettava selvittämään. Lisäksi lakiin lisättiin uutena artikla 17bis²¹¹, joka muistuttaa sanamuodoltaan suurilta osin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklaa. 17bis artiklan 4 §:n 3 kohdan mukaan Belgia on tulkinnut merioikeusyleissopimuksen ja MARPOL-yleissopimuksen keskinäissuhdetta siten, että edellytyksenä ulkomaisen aluksen tarkastamiselle öljypäästöasiaa tutkittaessa UNCLOS 220 artiklan 3 kohdan nojalla on, että on vahvat epäilykset siitä, että alus on syyllistynyt MARPOL-yleissopimuksen päästörikkomukseen ja tämä on eksplisiittisesti kirjattu lakiin.²¹² 17bis artiklan 4 kohdassa annetaan toimivalta viranomaisille ohjata päästörikkomukseen syyllistynyt alus belgialaiseen satamaan asian selvittämiseksi taikka kunnes vakuus on asetettu. Edelleen 5 kohdassa tarkennetaan öljypäästöjen osalta, että 3 kohdan toimivalta syntyy *ex officio*, mikäli öljypäästö on näkyvä ja 4 kohdan toimivalta puolestaan vähintään aina silloin, kun öljypäästön arvioidaan ensiarviona olevan 1000 litraa tai enemmän.

Belgian lainsäätäjä on siis kansallisesti määritellyt, että merioikeusyleissopimuksessa määrittelemätön huomattava vahinko tai sen vaara –kriteeri täyttyy vähintään silloin, kun vakiintuneella kansainvälisellä laskentametodilla voidaan todeta päästön olleen vähintään 1 000

²⁰⁹ Les aires marines protégées qui sont totalement ou partiellement établies dans la zone économique exclusive, sont communiquées à l'Organisation maritime internationale. Les mesures de protection de ces aires ne peuvent être imposées aux navires étrangers qu'après l'accord de l'Organisation maritime internationale. Chapitre V, Section 1, Art. 20 § 3, 1999.01.20/33.

²¹⁰ UNCLOS 211 artiklan soveltamisesta tarkemmin, ks. tämän tutkimuksen luku 7.1.

²¹¹ Lisäyksen osalta ks. art. 66, 1999.01.20/33.

²¹² S'il y a de sérieuses raisons de penser que le navire a procédé dans la zone économique exclusive à un rejet suffisamment grave pour être en contravention avec la Convention, ils peuvent, à l'intérieur de la zone économique exclusive ou dans la mer territoriale, procéder à l'enquête à bord du navire s'il a refusé de communiquer des renseignements ou si les renseignements fournis par le navire sont en contradiction flagrante avec les faits et que les circonstances justifient une telle inspection; art. 17bis, § 4, 3 kohta, 1995-04-06/94.

litraa.²¹³ Tämä on Suomen kansallisen lainsäädännön kehittämisen kannalta mielenkiintoinen lainsäädäntöratkaisu, jonka kaltainen voisi soveltua myös Suomen oloihin. Aiemmin tässä tutkimuksessa kuvattujen Itämeren piirteiden vuoksi voisi Suomessa sovellettava litramääräinen raja olla Belgian käyttämää 1 000 litraa alhaisempi.²¹⁴

Edellä mainittujen yleissopimusten lisäksi Belgia nostaa keskeiseksi merenkulun ympäristönsuojelulliseksi instrumentiksi myös vuonna 1992 tehdyn biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen.²¹⁵ Sopimus mainitaan vuoden 1999 lain 6 artiklassa, jossa on listattu keskeisiä noudatettavia kansainvälisiä sopimuksia²¹⁶ ja Belgia viittaa myös tämän sopimuksen määritelmiin väliintuloasiakirjassaan asiassa EUT C-15/17 ottaessaan kantaa tapaukseen soveltuvaan kansainväliseen lainsäädäntöön.²¹⁷ Tämä osoittaa Belgian meriympäristönsuojelun korkean tavoitetason ja sen, että laittomiin öljypäästöihin on perusteltua puuttua ja niistä rangaista nimenomaan silloin, kun luonnon monimuotoisuus tai tietyn alueen ekosysteemi on uhattuna, ei ainoastaan silloin, kun vaarana on taloudellinen vahinko rantavaltiolle.

Belgia katsoo merioikeusyleissopimuksen asettavan vain oikeudelliset raamit, joita tarkkarajaisemmat kansainväliset sopimukset sisällöllisesti täydentävät. Väliintuloasiakirjassaan Belgian hallitus viittaakin nimenomaisesti merioikeusyleissopimuksen 210 artiklan 4 kappaleen²¹⁸ kehotukseen laatia sääntöjä ja säännöksiä meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja suojelemiseksi.²¹⁹ Edelleen Belgia katsoo, että MARPOL-yleissopimuksen I liitteen 3 luvun C osan 15 säännön²²⁰ rikkominen jo itsessään merkitsee sitä,

²¹³ Myös Suomen ympäristökeskus viittaa tältä osin Belgian lainsäädäntöön lausunnossaan huomattava vahingon –kriteerin arvioinnista, ks. SYKE 2005.

²¹⁴ Ks. kuitenkin edellä luvussa 5.1.3. esitetty toisen suuntainen argumentaatio.

²¹⁵ UN Convention on Biological Biodiversity, Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 78/1994.

²¹⁶ Art. 6, kohta 6, 1999-01-20/33.

²¹⁷ Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17, s.16.

²¹⁸ UNCLOS 210 artikla 4. Kohta: Valtiot pyrkivät varsinkin toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen tai diplomaattikonferenssien välityksellä laatimaan yleismaailmallisia ja alueellisia sääntöjä, säännöksiä ja menettelytapasuosituksia kyseisen pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. Säännöt, säännökset ja menettelytapasuositukset tarkistetaan ajoittain tarpeen mukaan.

²¹⁹ Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17, s.16-17.

²²⁰ MARPOL-yleissopimus I liite, 3 luku 15 sääntö B kohta: Discharges in special areas

3 Any discharge into the sea of oil or oily mixtures from ships of 400 gross tonnage and above shall be prohibited except when all of the following conditions are satisfied:

.1 the ship is proceeding en route;

.2 the oily mixture is processed through an oil filtering equipment meeting the requirements of regulation 14.7 of this Annex;

.3 the oil content of the effluent without dilution does not exceed 15 parts per million;

.4 the oily mixture does not originate from cargo pump room bilges on oil tankers; and

.5 the oily mixture, in case of oil tankers, is not mixed with oil cargo residues...

että rangaistuksen määrääminen ei edellytä näyttöä konkreettisesta vahingosta tai sen vaarasta.²²¹

²²¹ Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17, s. 23.

6 Hallinnollinen sanktio vrt. rikosoikeudellinen seuraamus

Öljypäästömaksu on tarkoitettu taloudellisesti erityisen ankaraksi hallinnolliseksi seuraamukseksi laittomasta öljypäästöstä, ja sillä pyritään tehostamaan MYSL 2 luvun 1 §:n päästökiellon noudattamista sekä päästökiellon yleistä vaikuttavuutta. Maksulla on siten selkeän preventiiviset, ympäristönsuojelulliset tarkoitusperät ja siihen kohdistetaankin näistä lähtökohdista varsin suuria odotuksia, sillä rikosoikeudellinen järjestelmä ei ole toiminut öljypäästöistä sanktioimisessa riittävän tehokkaasti. Etuina verrattuna rikosoikeudelliseen rangaistukseen onkin öljypäästömaksua säädettyessä nähty ennen kaikkea se, ettei maksun määrääminen edellytä rikosprosessin tavoin laajaa esitutkintaa eikä syyllisyyskysymyksen selvittämistä.²²² Myös kansainvälisesti on tunnustettu, että Itämeren alueen rantavaltiot ovat jo pitkään toimineet sen eteen, että öljypäästöt estettäisiin preventiivisesti. Tässä työssä on tunnustettu, että vaikka valvonta olisi kattavaa, on päästön aiheuttajan vastuuseen saattaminen silti haastavaa.²²³

Öljypäästömaksu on luonteeltaan mielenkiintoisella tavalla rikosoikeudellisen seuraamuksen ja puhtaan hallintoasian väliin putoava olio²²⁴. Rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden väliseen rajanvetoon lainsäätäjän toimintaa ohjaavina periaatteina ei ole useinkaan osoitettavissa selkeitä normatiivisia kriteerejä.²²⁵ Rikosoikeuden (*droit criminel*) ja hallinnollisia sanktioita käsittelevän ns. hallintorikosoikeuden (*droit administratif pénal*) välinen erottelu on eurooppalaisissa oikeuskulttuureissa pitkäaikainen ja vakiintunut ilmiö. Suomen oikeusjärjestyksessä rajanveto rikos- ja hallinto-oikeudellisten sanktioiden välillä tehdään pääasiassa sen mukaan, määrätäänkö seuraamuksesta rikosprosessuaalisessa järjestyksessä (rikosoikeudelliset seuraamukset) vai hallintomenettelyssä hallintotuomioistuinten toimiessa valituseliminä.²²⁶

Pelkistäen, oikeuskirjallisuudessa on siis tulkittu, että milloin tuomioistuinlinjaksi on valittu yleinen tuomioistuin ja sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia (689/1997),

²²² Halila 2010, s. 208.

²²³ Ks. esim. HELCOM 2018, s. 61-62.

²²⁴ Sama todetaan muun muassa lain esitöissä, HE 77/2005 s. 14.

²²⁵ Eräissä tapauksissa yleinen tuomioistuin on erityissäännöksen nojalla toimivaltainen arvioimaan hallintopäätöksen lainmukaisuutta ja kumoamaan hallintoviranomaisen päätöksen. Tällainen toimivalta voidaan määritellä yleiselle tuomioistuimelle poikkeuksellisesti, jos siihen on perusteltu syy, kuten asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa. Mäenpää 2019, s. 71.

²²⁶ Rajanvedosta rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden välillä Euroopan unionin kontekstissa ja siihen liittyvästä toimivaltaproblematiikasta laajemmin ks.. Pöysti LM 1/1997, erityisesti sivut 134-139.

on kyse rikosasiasta ja vastaavasti kun seuraamuksen määrää hallintoviranomainen ja asiaan sovelletaan hallintolakia ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), on kyse hallintoasiasta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa on otettu lähtökohdaksi, että hallintoasian käsittelee hallinto-oikeus ja pääsääntönä lain 107 §:n mukaan on valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen valituslupaa koskevasta edellytyksestä ei tarvitse säätää erikseen kussakin hallintopäätöksen sisältävässä substanssilaissa. Tämä ei luonnollisestikaan koske öljypäästömaksun kaltaista hallintoviranomaisen hallintoasiassa antamaa hallintopäätöstä, jossa valitustieksi on määrätty yleinen tuomioistuinlinja.²²⁷

Öljypäästömaksua hallinnollisena sanktiona käsittelevä Raitala vertaa öljypäästömaksua Saksan Ordnungswidrigkeiteniin, eli ”hallintorikosoikeuteen”.²²⁸ Vaikka yhdessäkään Pohjoismaassa ei ole doktriinin tasolla samalla tavalla tunnustettu hallintorikosoikeuden olemassaoloa kirjaamalla sitä lakiin kuten Saksassa, ei tämä kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, ettei maissa tosiasiallisesti olisi käytössä hallinnollisten ja rikosoikeudellisten sanktioiden väliin jäävää ryhmää rangaistusluonteisia seuraamuksia.²²⁹ Perustuslakivaliokunta on nimittäin öljypäästömaksujärjestelmää luotaessa todennut lausunnossaan, että öljypäästömaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia.²³⁰ Lisäksi lausunnossa todetaan yksiselitteisesti, että öljypäästömaksu on öljypäästökiellon rikkomisesta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus.²³¹ Kuitenkin kyseessä on pysäköintivirhemaksun (HE 223/2010 vp, PeVL 57/2010 vp) tavoin kyse sanktiosta, jonka määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta.²³² Kiiski kuitenkin toteaa, että ei olisi perusteltua sanoa Suomessa käytössä olevan hallintorikosoikeuden kaltaista järjestelmää ja että hallinnollisen rikosprosessin käsite on siksi ongelmallinen.²³³ Samaan tulokseen on tullut myös Halila.²³⁴ Mäenpää puolestaan katsoo, etteivät hallinto- ja rikosprosessien soveltamisalat voi olla päällekkäiset, sillä ne eroavat asiallisesti toisistaan niin

²²⁷ Oikeusministeriön asiaa koskevassa mietinnössä esimerkkinä poikkeustilanteesta edellä esitettyyn on otettu tilanne, jossa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteen markkinaoikeus. Lisäksi todetaan, että *valituslupaa koskevasta edellytyksestä poikkeamista saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, jos sanktion määräämiseen liittyy sen ankaruuden vuoksi voimakkaasti korostunut oikeusturvatarve.* (OM 52/2018, s. 44). Mielenkiintoista on, että tässä ei ole nostettu erikseen esimerkiksi öljypäästömaksua, johon kuitenkin viitataan kyseisen julkaisun muissa kohdissa toistuvasti.

²²⁸ Raitala 2009 s. 287-294

²²⁹ Erityisesti EU-oikeuden aseman vahvistumisen myötä tätä rajanvetoa on yhä hankalampi tehdä. Ks. esim. Pöysti 1997 s. 138.

²³⁰ PeVL 32/2005 vp s. 3.

²³¹ *Ibid*, s. 2.

²³² OM 52/2018 s. 31.

²³³ Kiiski 2011, s. 54-55

²³⁴ Halila 2010, s. 197

selväpiirteisesti.²³⁵ Hallinnollinen rikosprosessi on kuitenkin ilmiö, joka ”on omiaan lähentämään hallinto- ja rikosprosessin erityispiirteitä. Muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätökseen määrätä hallinnollinen seuraamus kuuluu käsiteltäväksi hallintoprosessissa eikä rikosprosessissa, poikkeuksena kuitenkin on nimenomaisesti öljypäästömaksu.”²³⁶

Kiiski on todennut, että perusoikeudet, ne bis in idem – periaate ja vallanjakoperiaate asettavat relatiiviset rajoitukset (hallinnolliselle) sanktioinnille.²³⁷ Lisäksi sanktioinnilta edellytetään Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa aina myös valtiosäännönmukaisuutta, toisin sanoen perustuslain mukaisuutta.²³⁸ Tämä tarkoittaa muun muassa perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisuutta, mutta myös laajemmin perustuslaissa säädettyjen periaatteiden, kuten oikeusturvan (PL 21 §), ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja lailla säätämisen vaatimuksen (PL 80 §) kaltaisten julkista valtaa velvoittavien säännösten vaatimusten täyttämisestä.²³⁹ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös todennut, että hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.²⁴⁰ Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle, jollaiseksi toimeksi hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen tulee tulkita.²⁴¹ Merenkulun ympäristönsuojelulaissa onkin yksiselitteisesti säädetty, että öljypäästömaksun määrää Rajavartiolaitos (MYSL 3 luku 5 §).

Öljypäästömaksun hallinto-oikeudellista rakennetta korostaa ja samalla rikosoikeudesta erottaa se, että objektiivisesti on kyettävä osoittamaan, että päästö on peräisin kyseessä olevalta alukselta, mutta maksun määrääjä ei ole velvoitettu selvittämään tyhjentävästi kuka päästön on aluksella aiheuttanut ja onko tämä toiminut tahallaan tai huolimattomasti.²⁴²

²³⁵ Mäenpää 2007, s. 193

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Kiiski 2011 s. 49, ks. myös Kiiski 2009 s. 41-43.

²³⁸ Kiiski 2011, s. 49. Kiiski toteaa edelleen, että *Hahmoteltavat periaatteet muodostavat sanktioinnille oikeudelliset rajat – sellaisen oikeudellisen kehikon, jossa lainsäätäjän pitäisi toimia, jotta sanktion säätäminen olisi legitimiä ja hyväksyttävällä tavalla argumentoitua... Koska esimerkiksi rangaistuksenkaltaiset hallinnolliset seuraamusmaksut rinnastetaan usein rikosoikeudellisiin varallisuusrangaistuksiin, niilläkin on välitön yhteys omaisuusperusoikeuteen. Siksi hallinnollisen sanktiolta edellytetään lailla säätämisen lisäksi täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä hyväksyttävyyttä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta.* Kiiski 2011, s. 49-50.

²³⁹ Ks. myös Mäenpää 2007 s. 194 sekä EIT 2006, *Jussila-tuomio*.

²⁴⁰ PeVL 32/2005 vp, s. 2-3.

²⁴¹ OM 52/2018 s. 37.

²⁴² Toisin kuin hallinnollisena sanktiona määrättävä öljypäästömaksu, rikosoikeudellinen rangaistus on viranomaisen lain nojalla määräämä oikeudellinen seuraamus, joka tuomitaan aina tekijälle lain rikkomisen seurauksena ja sisältää aina tekijään kohdistuvan moitteen. Ks. Lappi-Seppälä 2009, Luku I.6, Johdanto.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että vaikka kyseessä onkin selvästi hallinnollinen seuraamusmaksu, asian käsittelyssä olisi otettava huomioon myös sellaisia rikosoikeuden keskeisiä periaatteita kuin legaliteettiperiaate ja syyttömyysolettama.²⁴³

Lisäksi, kuten edellä on todettu, öljypäästömaksun valitustieksi on valittu yleinen tuomioistuinlinja, josta seuraa se, että mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa tuomioistuimessa asiaa käsittelevät tuomarit eivät ole samalla tavalla hallintoprosessin asiantuntijoita, kuin jos valitustie olisi hallintotuomioistuimessa. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2019:61 on perusteluissa havaittavissa oikeusneuvosten rikosprosessitausta.²⁴⁴ Kun KKO:n perustelutekstiä lukee tai arvioi EUT:lle tehtyä ennakkoratkaisupyyntöä, on tapauskohtaisesti syntyneestä konkreettisesta vahingosta (taikka sen vaarasta) osoittavan näytön esittäminen tai sen puuttuminen saanut suhteettoman suuren arvon sen sijaan, että olisi arvioitu öljypäästön vahingollisuutta *per se*.²⁴⁵

Toisaalta on kuitenkin pidettävä perusteltuna, että ensimmäisenä muutoksenhakutuomioistuimena toimii merioikeus, sillä öljypäästömaksuja koskevien tapausten voidaan perustellusti katsoa edellyttävän tuomioistuimelta merellistä asiantuntemusta.²⁴⁶ Lisäksi perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Sikäli kuin merioikeus on asiallisesti rinnastettavissa erityistuomioistuihin, muutoksenhakuasioiden ohjaaminen sille tapahtuisi perustuslain mukaan muutenkin tavallisen lain nojalla.²⁴⁷

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 12 §:ssä todetaan edelleen, että asian käsittelystä merioikeudessa on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään. Öljypäästömaksusta säädetäessä lain esitöissä on todettu, että öljypäästömaksua koskeva asia ei ole rikosasia, mutta rikosprosessin periaatteet soveltuvat merioikeudessa noudatettavaan

²⁴³ PeVL 32/2005 s. 3.

²⁴⁴ KKO katsoi selvitettyksi, että noin 900 litran päästö oli sisältänyt meren eri eliöille haitallisia niin sanottuja pysyviä öljyjä. Talousvyöhykkeeseen kohdistuneen vaaran osalta päästö oli tapahtunut avomerellä, missä öljyllä oli voinut olla haitallisia vaikutuksia avomeren kasvistoon ja eläimiin. Öljypäästön laajuus ja öljyn leviäminen huomioon ottaen näiden haitallisten vaikutusten oli voitu odottaa ulottuvan suhteellisen laajalle alueelle ja kohdistuvan useisiin eri lajeihin. Rajavartiolaitys ei kuitenkaan ollut esittänyt odotettavissa olleiden vaikutusten voimakkuudesta ja kestosta sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi voinut katsoa päästön aiheuttaneen huomattavan vahingon tai sen vaaran talousvyöhykkeen luonnonvaroilta.

Rannikon sekä sen ja päästöpaikan väliin sijoittuneiden Natura 2000 -verkostoon kuuluneiden arvokkaiden luontoalueiden sekä Hankoniemen edustalle kerääntyneen kymmenien tuhansien haahkojen parven osalta korkein oikeus tarkasteli aiheutunutta vaaraa perustuen siihen todennäköisyyteen, jolla öljy olisi voinut päätyä näille alueille. Ratkaisu perustui tapahtumahetken tuuliolosuhteisiin. Suvantola 2019, KKO 2019:61.

²⁴⁵ Ks. KKO 2019:61 kohdat 48-50.

²⁴⁶ MYSL 3 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan Merioikeus on päätösvaltainen merilain (674/1994) 21 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetussa kokoonpanossa.

²⁴⁷ HE 77/2005 vp, s. 32.

menettelyyn paremmin kuin riita-asian oikeudenkäyntiperiaatteet.²⁴⁸ Merioikeusprosessi noudattaa soveltuvien osin rikosprosessin vaatimuksia,²⁴⁹ joten se täyttää tältä osin perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.²⁵⁰

Öljypäästömaksu saa siis selvästi vaikutteita molemmista prosessihaaroista. Tämä on huomionarvoista, sillä vaikka öljypäästömaksujärjestelmä on luotu nimenomaan erottamaan käsittely tavanomaisesta ympäristörikosoikeudellisesta prosessista tehokkuuden ja preventiovaikutuksen, ts. taloudellisen tuntuvuuden ja tästä seuraavan retentiovaikutuksen aikaan saamiseksi ja täten ympäristön suojelemiseksi,²⁵¹ ei se silti irtaannu rikosoikeudellisesta menettelystä puhtaaksi hallintomenettelyksi. Hallinnollisen öljypäästömaksun liian läheinen rinnastaminen rikosoikeudelliseen rangaistukseen, kuten KKO on osaltaan tapauksen 2019:61 ratkaisussa tehnyt, tuntuisi vievän pohjaa niiltä perusteilta, miksi kyseinen järjestelmä on aikanaan haluttu luoda rikosoikeudellisen rangaistuksen rinnalle.

Toisaalta öljypäästömaksu on sellainen hallinnollinen seuraamus, jolla on sanktion luonne ja joka muistuttaa rikosoikeudellisia seuraamuksia. Ympäristöhallinnon varsinainen tarkoitus ei ole toimintaa harjoittavien rankaiseminen vaan lainsäädännön ympäristönsuojelutavoitteita tukeva ja ympäristöhaittoja ennalta ehkäisevä toiminnan ohjaaminen,²⁵² mikä tulisi ottaa huomioon myös hallinnollisen seuraamuksen tulkinnassa. Ympäristösääntelyn tavoitteiden²⁵³ valossa voidaankin herättää aiheellinen kysymys hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen mahdollisesta erosta.

Tapauksen KKO 2019:102 kommentaarissa on todettu, että poiketen ympäristövastuullisen toimien hallinnollisesta valvonnasta rikosoikeudellinen vastuu aktualisoituu, kun toiminnassa joko aktiivisesti teolla tai passiivisesti laiminlyönnillä loukataan ympäristö-/rikoslainsäädäntöä ympäristörikkomuksen tai -rikoksen tunnusmerkistö täyttäen.²⁵⁴ Öljypäästömaksujärjestelmän osalta tilanne on kuitenkin toinen, sillä vaikka teko olisi aktiivisella teolla tai passiivisella laiminlyönnillä aikaansaatu (kuten tapauksessa KKO 2019:61 on ilmeistä) on viranomaisten ensisijainen puuttumiskeino silti hallinnollisen sanktion määrääminen, vaikka se lainsäädäntöteknisesti onkin toissijainen rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden (MYSL 3 luvun 4 §). Vasta vakavuudeltaan huomattavan öljypäästön osalta kyseeseen tulee tekijään

²⁴⁸ *Ibid*, s. 28.

²⁴⁹ ks. Raitala s. 304-305.

²⁵⁰ HE 77/2005 vp, s. 32. Ks. myös OM työryhmämietintö 2004:4, s. 13 ja 30.

²⁵¹ *Ibid*, s. 12: maksun olisi oltava riittävän suuri vaikuttaakseen samalla ennaltaehkäisevästi.

²⁵² Ympäristöohjauksesta ja politiikan ja oikeuden rajapinnasta, ks. Määttä, 2000 s. 337-340.

²⁵³ Sääntelystrategioista ympäristöoikeuden alalla, ks. esim. Kokko 2017 s. 245-250.

²⁵⁴ Kokko 2020, s. 277.

kohdistuva rikosoikeudellinen menettely ja –seuraamus.²⁵⁵ Lisäksi öljypäästömaksu voidaan määrätä, vaikka kukaan ei olisi rikosoikeudellisesti vastuussa öljypäästöstä.²⁵⁶

Edellä kuvatun perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että olipa kyseessä sitten rikosoikeudellinen rangaistus tai hallinnollinen sanktio, katsotaan se silti UNCLOS 220 artiklan mukaiseksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi,²⁵⁷ jolloin toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää kauttakulussa talousvyöhykkeellä olevan ulkomaisen aluksen osalta päästön aiheuttaman vahingon tai sen vaaran huomattavuutta.²⁵⁸ Luvussa 5.2. kuvatulle Ruotsin tulkinnalle, jonka mukaan hallinnollista öljypäästömaksua ei tule katsoa UNCLOS 220 artiklassa tarkoitetuksi toimenpiteeksi²⁵⁹, ei kansainvälisestä oikeuskirjallisuudesta löydy tukea. Luvussa 7.1. nostan kuitenkin esiin perusteita sille, miksi ja milloin rantavaltiolle tulisi syntyä toimivalta ryhtyä UNCLOS 220 artiklan tarkoittamiin oikeudellisiin toimenpiteisiin.

²⁵⁵ HE 77/2005 vp s. 8-9.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Ks. Nordquist ym. 1991 kohta 220.11(i), s. 301: *...the expression arrest is used in connection with the institution of in rem proceedings against a ship or vessel, regardless of the nature of those proceedings (civil, criminal or administrative)*. ks. myös YK 2005 s. 2.

²⁵⁸ Sopimuksen tämän kohdan kehityksestä ks. mm. Nordquist ym. 1991, s. 290.

²⁵⁹ HD 2004:26.

7 UNCLOS:in asema normihierarkiassa

7.1 Rantavaltion asema ja toimivalta merioikeusyleissopimuksen kontekstissa omalla talousvyöhykkeellään

UNCLOS 192 artiklan mukaan kaikilla sopimusvaltioilla on yleinen velvollisuus suojella ja säilyttää meriympäristöä. Tätä velvollisuutta tarkennetaan 194 artiklassa, jossa on säädetty toimista, joihin valtioiden tulee ryhtyä meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi.²⁶⁰ On syytä ymmärtää, että myös rantavaltioiden toimivalta perustuu pohjimmiltaan näihin yleisesti velvoittaviin artikloihin, jotka velvoittavat muun muassa kaikkia sopimusosapuolia yhtäläisesti ryhtymään toimiin, joilla minimoidaan merenkulusta syntyvä kuormitus meriympäristölle.²⁶¹ Nämä toimet eivät ole suoraan sidottuja vain lippuvaltion rooliin, siis oman maan lipun alla purjehtivien alusten toimiin. Sen sijaan niiden voidaan katsoa ulottuvan tätä laajemmalle valtioiden käytökseen myös satamavaltion ja rantavaltion ominaisuudessa, sillä merioikeusyleissopimuksen allekirjoittaneet maat ovat velvoitettuja noudattamaan sopimusta niiden rooliin katsomatta (*pacta sunt servanda*).²⁶²

Rantavaltion toimivallasta ja täytöntöönpanotoimista silloin, kun alus on potentiaalisesti syyllistynyt toimintaan, joka rikkoo kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä, joiden tarkoituksena on alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja valvominen, säätävässä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklassa toimivalta syntyy asteittain.²⁶³ Valmisteluasiakirjoista kuitenkin ilmenee, että vaikka muodollisesti toimivallasta onkin säädetty UNCLOS:in neuvottelujen yhteydessä (kolmas Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeuskonferenssi), tarkentuu se ennen kaikkea muiden meriympäristön suojeluun ja merellä tapahtuvien onnettomuuksien vähentämiseen tähtäävien kansainvälisten instrumenttien kautta.²⁶⁴ Valmistelun aikana esitettiin myös, että rantavaltioiden riittävän suojelun tason saavuttamiseksi nähtiin perustelluksi erillinen meriympäristön suojeluun keskittyvä koordinoitu lähestymistapa. Perusteluna tälle oli, että Geneven aavaa merta koskeva yleissopimus²⁶⁵ samoin kuin IMCO:n (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization*) varhaisemmat öljypäästöihin liittyvät sopimukset²⁶⁶ perustuivat puhtaasti

²⁶⁰ Ks. myös Sage-Fuller 2013, s. 65-68.

²⁶¹ Ks. YK 2005, s. 2.

²⁶² Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980), 26 artikla.

²⁶³ YK 2005, s. 2-3.

²⁶⁴ *Ibid.* s. 3.

²⁶⁵ SopS 7/1965.

²⁶⁶ International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954 ja sen muutettu versio vuodelta 1962 sekä International convention relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution,

lippuvaltion toimivallalle ja olivat muutenkin aukollisia meriympäristön suojelun säännösten osalta. Kansainvälisen merenkulkujärjestön MEPC-komitea on sittemmin täyttänyt tämän roolin, mutta senkin säännöt nojaavat toimivallan osalta merioikeusyleissopimuksessa säädettyyn.²⁶⁷

Koska merioikeusyleissopimuksen ja ylipäättään merioikeuden lähtökohtana on oikeus vapaaseen merenkulkuun aavan meren vapauden puitteissa²⁶⁸ sekä viattomaan kauttakulkuun (*Freedom of Navigation, Right to Innocent Passage*)²⁶⁹ talousvyöhykkeellä ja aluemerellä, rantavaltion toimivalta merioikeusyleissopimuksen puitteissa on rajallinen.²⁷⁰ Toisaalta, toisin kuin lippuvaltioilla, rantavaltoilla ei ole velvollisuutta implementoida kansainvälistä merenkulun ympäristö- tai turvallisuussäännöstöä, mutta ne ovat tähän toki oikeutettuja toimivaltansa puitteissa.²⁷¹ Tosin siinä vaiheessa, kun alus ei ole enää viattomassa kauttakulussa²⁷² aluemerellä, alistuu se rantavaltion lainkäyttövallan alaiseksi.²⁷³ Tämä koskee kuitenkin vain aluemerettä, siis vyöhykettä joka ulottuu enintään 12 merimailin päähän rannikon perusviivasta. Tämän tutkimuksen keskiössä olevaa talousvyöhykettä UNCLOS 19 artikla ei käsittele.

Talousvyöhykkeellä rantavaltion oikeudet ovat tiukemmin rajatut kuin aluemerellä. Talousvyöhyke ei juridisesti ole osa rantavaltion vesialuetta, mutta rantavaltiolla on tiettyjä ”suvereeneja oikeuksia” talousvyöhykkeeseensä.²⁷⁴ Merioikeusyleissopimuksen V osassa

1969 (ns. väliintulosopimus eli Kansainvälinen yleissopimus väliintulosta öljynsaastunnettomuuksissa aavalla merellä (tehty Brysselissä 29.11.1969), (SopS 63/1976)).

²⁶⁷ EUT:n ennakkoratkaisuun asiassa C-15/17 tekemässään väliintulossa Belgian hallitus muistuttaa, että *IMO:n sihteeristön 30.1.2014 päivätyistä selvityksestä ilmenee lisäksi, että IMO-yleissopimukset eivät määrää rantavaltion lainkäyttövallan luonnetta ja laajuutta. Se, missä määrin rantavaltiot voivat soveltaa IMO-määräyksiä talousvyöhykkeellä kauttakulussa oleviin ulkomaisiin aluksiin, määräytyy merioikeusyleissopimuksesta*. Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17* Tältä osin ks. tarkemmin. IMO, ”Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organisation”, 31.1.2014, s. 13.

²⁶⁸ UNCLOS 87 artikla, Aavan meren vapaus: 1. Aava meri on avoin kaikille sekä ranta- että sisämaavaltioille. Aavan meren vapautta käytetään tämän yleissopimuksen ja muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisin ehdoin. Se käsittää sekä ranta- että sisämaavaltioiden osalta muun muassa: a) merenkulun vapauden... 90 artikla: Merenkulun oikeus: Jokaisella ranta- ja sisämaavaltiolla on oikeus harjoittaa merenkulkua aavalla merellä sen lippua käyttävillä aluksilla.

²⁶⁹ UNCLOS II osa 3 osasto, pääsääntö 17 artikla Oikeus viattomaan kauttakulkuun: Kaikkien sekä ranta- että sisämaavaltioiden aluksilla on oikeus viattomaan kauttakulkuun aluemerellä tämän sopimuksen mukaisesti. Artikla 19 1 kohta: Viattoman kauttakulun määritelmä: Kauttakulku on viatonta niin kauan kuin se ei uhkaa rantavaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Tällaisen kauttakulun on tapahduttava tämän yleissopimuksen ja muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti.

²⁷⁰ Ks. Hamamoto 2017, s. 1509-1510.

²⁷¹ Ringbom 2014, s. 19.

²⁷² UNCLOS 19 artikla 2 kohta: Ulkomaisen aluksen katsotaan uhkaavan rantavaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta, jos se ryhtyy aluemerellä johonkin seuraavista toimista...h) tämän yleissopimuksen vastainen tahallinen ja vakava ympäristön pilaaminen;

²⁷³ Ringbom 2014 s. 21.

²⁷⁴ Ringbom 2014, s. 22.

(artiklat 55-75) säädetään talousvyöhykkeestä. Suurin osa V osan artikloista käsittelee rantavaltiolle talousvyöhykkeellä kuuluvaa toimivaltaa. Tästä poikkeuksena on 58 artikla, jossa säädetään muiden maiden oikeuksista ja velvollisuuksista rantavaltion talousvyöhykkeellä.²⁷⁵

UNCLOS 58 artiklan mukaan harjoittaessaan talousvyöhykkeellä tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan valtioiden tulee ottaa asianmukaisesti huomioon rantavaltion oikeudet ja velvollisuudet sekä noudattaa niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt UNCLOS:in säännösten mukaisesti sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä sikäli kuin ne eivät ole ristiriidassa UNCLOS V osan kanssa.²⁷⁶ Öljypäästöjen yhteydessä tämä tarkoittanee käytännössä sitä, että lippuun katsomatta alusten tulee noudattaa MARPOL-yleissopimuksessa säädettyä päästökieltoa sekä tähän kansainväliseen instrumenttiin pohjautuvaa rantavaltion mahdollisesti säätämää tarkentavaa kansallista, talousvyöhykkeellä voimassa olevaa lainsäädäntöä.²⁷⁷ UNCLOS 211 artiklan 5 kohdassa säädetään edelleen, että rantavaltiot voivat 6 osaston mukaista täytäntöönpanoa varten hyväksyä alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi talousvyöhykettään koskevia lakeja ja määräyksiä, jotka vastaavat toimivaltaisessa kansainvälisessä järjestössä tai yleisessä diplomaattikonferenssissa laadittuja yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä ja jotka on tarkoitettu niiden toimeenpanemiseen.

MARPOL-yleissopimuksen I liite (Säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi) on yleissopimuksen allekirjoittaneille ja ratifioinneille valtioille pakollinen liite (toisin kuin liitteet III-VI)²⁷⁸. MARPOL-yleissopimuksen (ja siis myös sen I liitteen) on tällä hetkellä ratifioinut 158 valtiota.²⁷⁹ Näin ollen on kiistatonta, että sen voidaan katsoa olevan UNCLOS 58 artiklan 3 kohdan tarkoittama muu kansainvälisen oikeuden sääntö, joka on 211 artiklan mukaisesti toimivaltaisessa kansainvälisessä järjestössä hyväksytty kansainvälinen sääntö tai säännös.²⁸⁰ Onkin kiistatta UNCLOS:in mukaista, että Suomen merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetyt MARPOL-yleissopimuksen mukaiset öljyn päästämiseen liittyvät säännökset voidaan ulottaa koskemaan myös Suomen talousvyöhykkeellä purjehtivia

²⁷⁵ Proelss 2017, s. 445.

²⁷⁶ *Ibid*, s. 448.

²⁷⁷ *Ibid*, s. 454.

²⁷⁸ Marpol-yleissopimus, 14 artikla.

²⁷⁹ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf> Vierailtu 13.7.2020.

²⁸⁰ IMO:n yleisesti hyväksytystä roolista kansainvälisen oikeuden kentällä, ks. myös LEG/MISC.8 30.1.2014 s. 8 ja s. 57.

aluksia. Kuten Ringbom toteaa²⁸¹, pääsääntö on, että suomalainen merenkulun ympäristölainsäädäntö on ulotettu koskemaan myös aluemerta ja talousvyöhykettä, kuitenkin samalla tarkasti huomioiden UNCLOS:in asettamat raamit.²⁸²

Koska lähtökohtana on lippuvaltion lainkäyttövalta, on merioikeusyleissopimuksen 220 artikla rakennettu logiikalle, jossa rantavaltion toimivalta riippuu yhtäältä sijainnista, jossa päästörikkomus tapahtuu²⁸³ ja toisaalta päästörikkomuksen vakavuudesta.²⁸⁴ Kyseisessä artiklassa rantavaltiolle myönnetty oikeus tarvittaessa pidättää alus edustaa jo itsessään suurta myönnytystä yleisestä merioikeuden logiikasta,²⁸⁵ josta syystä sen kansallisen tulkinnan on oltava huolellisesti perusteltu ja linjassa kansainvälisen tulkintalinjan kanssa.²⁸⁶

UNCLOS 228 artiklan mukaan rantavaltion toimivalta oman aluemerensä ulkopuolella on toissijaista suhteessa lippuvaltioon. Artiklaa sovelletaan vain silloin, kun rantavaltio (tai satamavaltio) ryhtyy oikeudellisiin toimenpiteisiin ulkomaista alusta kohtaan *määrätäkseen rangaistuksen*.²⁸⁷ Rangaistuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä rikosoikeudellista rangaistusta, eli 229 artiklan mukainen oikeus siviilioikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen ei ole sidottu tämän artiklan vaatimuksiin.²⁸⁸ Termiä ”rangaistus” (penalty) ei kuitenkaan ole merioikeusyleissopimuksessa tyhjentävästi määritelty, joten myös hallinnollisten sanktioiden on katsottava edellä olevin perustein kuuluvan 228 artiklan soveltamisalaan.²⁸⁹ Artiklan mukaan rantavaltion tulee, muissa kuin vakavan vahingon tapauksissa pidättyä määräämästä sanktioita kuuden kuukauden ajan, jotta lippuvaltio voi ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Mikäli lippuvaltio kuitenkin toistuvasti laiminlyö kansainvälisestä oikeudesta ja sitä velvoittavista instrumenteista peräisin olevat velvollisuutensa, voi rantavaltio ryhtyä toimenpiteisiin ilman mainittua kuuden kuukauden odotusaikaa. UNCLOS 230 artiklan pääsäännön mukaan rantavaltion sanktiotoimenpiteet rajoittuvat rahamääräisiin sanktioihin (UNCLOS 230 artikla 1 kohta), ellei kyse ole tuottamuksellisesta ja vakavasta

²⁸¹ Ringbom 2014 s. 23

²⁸² Ks. MYSL 12 luku 11-13§, MYSL 13 luku 6 §. Ks. myös suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) 3 §:n 2 momentti, jossa tosin viitataan merenkulun ympäristönsuojelulain lisäksi myös jo kumottuun lakiin öljyvahinkojen torjunnasta (1673/2009).

²⁸³ Nordquist ym. 1991, s. 299-301.

²⁸⁴ YK 2005, s.1.

²⁸⁵ Ks. Nordquist ym. 1991, s. 282-283.

²⁸⁶ Todettakoon samalla kuitenkin, että nykyinen ympäristönsuojelumuoteinen kehitys kansainvälisessä keskustelussa ja sitä kautta kansainvälisissä järjestöissä on omiaan puoltamaan rantavaltion tiukkaa tulkintaa 220 artiklan vahingon huomattavuutta arvioitaessa.

²⁸⁷ Becker-Weinberg 2017, s. 1549.

²⁸⁸ UNCLOS 229 artikla: Mikään tässä yleissopimuksessa ei vaikuta siviilioikeudellisiin toimiin ryhtymiseen, kun kysymyksessä on meriympäristön pilaantumisesta johtuva vahinko tai menetys.

²⁸⁹ Becker-Weinberg 2017, s. 1549.

päästörikkomuksesta aluemerellä (UNCLOS 230 artikla 2 kohta). Koska termiä ”vakava vahinko” (”major damage”) käytetään ainoastaan UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan yhteydessä eikä termiä ole yleissopimuksessa määritelty, on UNCLOS 228 artiklaa tulkittava siten, että viime kädessä rantavaltion itsensä päätettävissä on, milloin kyse on 228 artiklassa tarkoitettusta ”vakavasta vahingosta”, joka antaa etusijan rantavaltiolle suhteessa lippuvaltioon määrätä rangaistus tai sanktio ulkomaiselle alukselle sen talousvyöhykkeellä.²⁹⁰ Vaikuttaisi siis siltä, että 228 artikla ei rajoita rantavaltion toimivaltaa määrätä öljypäästömaksu 220 artiklan 6 kohdan mukaisessa tilanteessa.

UNCLOS 220 artiklan neuvotteluhistorian²⁹¹ perusteella voidaan päätellä, että artiklaa kirjoitettaessa keskeisin tasapainottelu on käyty yhtäältä merenkulun vapauden säilyttämisen, ja toisaalta rantavaltion oikeuden suojella omaa meriympäristöään, välillä.²⁹² Näin ollen kyseinen artikla lieneekin yksi koko yleissopimuksen hankalimmista – ja tulkinnanvaraisimmista. Viattoman kauttakulun²⁹³ ja merenkulun vapauden²⁹⁴ rinnalle on haluttu nostaa mahdollisuus myös muulle kuin lippuvaltiolle puuttua sellaisiin kansainvälisen oikeuden rikkomuksiin, jotka uhkaavat toisen valtion luonnonvaroja ja meriympäristöä.²⁹⁵

Suuri osa merioikeusyleissopimuksen laatimisneuvottelujen aktiivista osapuolista kantoi huolta rantavaltion mahdollisuuksista suojella nimenomaisesti oman rantaviivansa meriympäristöä kauttakulussa olevien alusten meriympäristöön kohdistuvilta päästöiltä.²⁹⁶ Tästä syystä, mikäli alus syyllistyy päästörikkomukseen aluemerellä purjehtiessaan, on rantavaltiolle UNCLOS 220 artiklan 2 kohdan mukaan lainkäyttövalta ryhtyä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin.²⁹⁷ Osa maista olisi halunnut rantavaltiolle lopulta säädettyä suuremman toimivallan puuttua myös talousvyöhykkeellä tapahtuviin rikkomuksiin.²⁹⁸

²⁹⁰ *Ibid*, s. 1550.

²⁹¹ Ks. YK 2005.

²⁹² Ks. Nordquist ym. 1991 s. 298.

²⁹³ UNCLOS 17 artikla.

²⁹⁴ UNCLOS 87 artikla 1 kohta.

²⁹⁵ “...article 220 represents an attempt to respond to criticisms by coastal States of the ineffectiveness of a regime based exclusively on flag-state enforcement.” Norquist 1991 s. 282.

²⁹⁶ Kritiikki tällaista lähestymistapaa kohtaan, ks. Mensah 2008, s. 809-812.

²⁹⁷ Tan selvittää 220 artiklan 2 kohdan tulkintaa seuraavasti: Where passage has become non-innocent, as when the ship is engaging in ‘an act of wilful and serious pollution’ contrary to the LOS Convention,²¹ the coastal state may take additional measures, such as preventing the vessel’s passage by excluding or expelling it. That, however, does not mean that a coastal state is powerless when the pollution in question is short of wilful and serious. It can still resort to the general enforcement measures laid down in Article 220 and other measures consistent with the LOS Convention and international law. Hence, a coastal state does not necessarily impede innocent passage when it seeks to prescribe and enforce rules against vessels for acts that fall short of ‘wilful and serious’ pollution, as long as these do not impinge on the vessels’ actual passage. Tan 2010, s. 293.

²⁹⁸ Nordquist ym. 1991, s. 285.

Neuvoteltaessa on kuitenkin tiedostettu, että UNCLOS:in puitesopimusluonteesta johtuen tarkemmin meriympäristön suojelusta säädetään MARPOL-yleissopimuksessa. Tosin myös MARPOL:n mukaan rantavaltion lainkäyttövalta²⁹⁹, olkoonkin että rantavaltio havaitsisi omassa lainkäyttöpiirissään sopimusrikkomuksen, määräytyy UNCLOS:in mukaisesti. Toisin sanoen, vaikka MARPOL-yleissopimuksessa kategorisesti kielletäänkin kaikki öljypäästöt³⁰⁰, vaikuttaisi kansainvälisesti yleisesti hyväksyttävä tulkinta UNCLOS:in ja MARPOL-yleissopimuksen keskinäissuhteesta olevan, että MARPOL-yleissopimuksessa säädetty velvoitteet kohdistuvat ensisijaisesti ja lähinnä lippuvaltioon ja lippuvaltion viranomaisiin.³⁰¹ MARPOL-yleissopimus siis velvoittaa lippuvaltion kohdistamaan yleissopimuksen mukaisen kansallisen lainsäädäntönsä mukaisia toimenpiteitä lippunsa alla purjehtivia aluksia kohtaan, rantavaltion toimivallan rajoittuessa merioikeusyleissopimuksessa säädettyyn.

IMO:n oikeudellinen komitea (*Legal Committee*) on julkilausumassaan todennut, että kansainvälinen merenkulkujärjestö tai sen puitteissa laaditut instrumentit eivät ota kantaa rantavaltion toimivaltaan ohi UNCLOS:in,³⁰² vaan merioikeusyleissopimus merenkulkua sääntelevänä puitesopimuksena on tältä osin suhteessa MARPOL:iin *lex superior*.³⁰³ Myös MARPOL-yleissopimuksen puitteissa määritetyillä erityisalueilla toimivalta määräytyy UNCLOS:ssa asetettujen toimivaltarajoitusten mukaisesti.³⁰⁴ Tästä syystä MARPOL-yleissopimuksessa onkin huomattava määrä artikloja, joita on tulkittava UNCLOS:in artiklojen valossa.³⁰⁵

Toisaalta, on selvää, että UNCLOS 220 artiklalla tähdätään laittomien päästöjen kieltämiseen ja ennaltaehkäisemään tällaisten päästöjen syntymistä. Kiistatonta on, että sopimusta neuvoteltaessa näitä päästöjä on pidetty erityisen haitallisina meriympäristölle ja siksi tuomittavina tekoina. Näin ollen on kansainvälisesti hyväksytty, että säädös kohdistuu kaikkiin

²⁹⁹ MARPOL-yleissopimus, 9 artikla 3 kohta: 3. Sanaa "lainkäyttövalta" on tässä yleissopimuksessa tulkittava yleissopimuksen kunakin soveltamis- tai tulkinta-ajankohtana voimassa olevan kansainvälisen oikeuden mukaisesti

³⁰⁰ MARPOL-yleissopimus, 1 liite 15 sääntö 1 kohta: Subject to the provisions of regulation 4 of this annex and paragraphs 2, 3, and 6 of this regulation, any discharge into the sea of oil or oily mixtures from ships shall be prohibited.

³⁰¹ In this regard, sanctions can be imposed in certain cases for violations occurring outside port State jurisdiction and committed by a foreign ship if the vessel is voluntarily in port. The distinction is especially important in the case of pollution damage. The power to impose sanctions conferred by IMO regulations on the port State (notably in the MARPOL Convention) should be related to the rights and obligations provided in part XII of UNCLOS., LEG/MISC.8 30.1.2014, s. 13.

³⁰² Ks. tästä kuitenkin, Agenda 21, kohta 17.31.

³⁰³ IMO treaties do not regulate the nature and extent of coastal State jurisdiction. In this regard, the degree to which coastal States may enforce IMO regulations in respect of foreign ships in innocent passage in their territorial waters or navigating the exclusive economic zone (EEZ) is provided by UNCLOS., *Ibid*.

³⁰⁴ LEG/MISC.8 30.1.2014, s. 71.

³⁰⁵ Selkeä koonti näistä artikloista löytyy mm. LEG/MISC.8 30.1.2014, s. 58.

aluksiin niiden lippuun, lippuvaltioon ja sijaintiin katsomatta. Merioikeusyleissopimuksen neuvotteluissa on myös tunnistettu tarve tehostaa meriympäristön suojelua, joten sopimuksen henkeä on tulkittava siten, että sen tavoitteena on tehokkaasti suojella meriympäristöä kaikilla maailman merillä. Edellä 228 artiklan osalta on todettu, että lähtökohtana on lippuvaltion lainkäyttövalta. Kuitenkin, on kirjallisuudessa esitetty perusteltuja väitteitä sen puolesta, että milloin lippuvaltio ei ryhdy toimenpiteisiin, on millä tahansa valtiolla, johon aluksen kansainvälistä säännöstöä rikkova toiminta on kohdistunut, ja ko. valtion edut ovat joutuneet vahingon tai sen vaaran kohteeksi, oikeus ryhtyä toimenpiteisiin alusta kohtaan.³⁰⁶

MYSL 3 luvun 1 §:n mukaan lain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta aluevesillä tai Suomen talousvyöhykkeellä määrätään seuraamusmaksu (öljypäästömaksu), jollei päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Todettakoon, että suomalaiselle alukselle on voitu, merioikeuden vahvistamana, määrätä öljypäästömaksu noin 10 litran suuruisesta öljypäästöstä, sillä sitä ei tapauskohtaisen harkinnan jälkeen voitu pitää määrältään ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisenä.³⁰⁷ Olisi yleisen oikeustajun ja kansainvälisen merioikeuden hengen vastaista, mikäli tilanne todella on, kuten korkein oikeus asiaa tapauksessa KKO 2019:61 on tulkinut, että ulkomainen alus voi vapaasti päästää satoja litroja öljyä samaan aikaan, kun viereiselle rantavaltion lipun alla purjehtivalle alukselle määrätään huomattavahko seuraamusmaksu samassa kansainvälisessä säännöstössä säädetystä öljypäästökiellon rikkomisesta siitä, että alukselta on päästetty mereen ämpärillinen öljyistä pesuvettä.

Tuntuisikin vahvasti merioikeusyleissopimuksen hengen vastaiselta, mikäli rantavaltion toimivalta puuttua sen talousvyöhykkeellään havaitsemiin laittomiin päästöihin, silloin kun lippuvaltio on jättänyt asiassa toimimatta, olisi asetettu tapauksen KKO 2019:61 ratkaisun otaksumalla tavalla huomattavan korkeaksi verrattuna vastaavaan päästöön rantavaltion oman lipun alla purjehtivan aluksen osalta. Mikäli rantavaltion toimivallan syntymisen edellytyksenä on ”suuronnettomuuden kaltainen öljypäästö”, antaisi se itse asiassa käytännössä kauttakulussa oleville ulkomaisille aluksille ”päästöoikeuden” Suomen talousvyöhykkeellä, koska Suomen viranomaisten toimivaltuus oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymisessä olisi nostettu suuronnettomuuden kaltaisten päästöjen tasolle.³⁰⁸ Mistään asiakirjoista tai oikeuskirjallisuudesta ei löydy johtoa sille, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklaa tosiasiallisesti olisi tarkoitettu luettavaksi tällä tavoin. Edellä kuvatulla tavalla esimerkiksi

³⁰⁶ Ks. esim. Rayfuse 2010, s. 187.

³⁰⁷ Helsingin käräjäoikeuden merioikeutena antama päätös 06/30660.

³⁰⁸ Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, s. 5.

Ruotsin korkein oikeus on tapauksessa HD 2004:26 katsonut, että tällainen tulkinta olisi itse asiassa vahvasti vastoin ruotsalaista (ja pohjoismaista, toim. huom.) oikeustajua.

8 Johtopäätökset

8.1 Vaihtoehdot öljypäästömaksujärjestelmän ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi

Merenkulun vapaus ja viaton kauttakulku ovat kansainvälisen merioikeuden periaatteista vanhimpia ja vahvimpia, eikä niitä ole mahdollista kansallisella lainsäädännöllä kumota. Kuten edellä on kuvattu, nämä periaatteet vahvistetaan eksplisiittisesti YK:n merioikeusyleissopimuksessa. Yleissopimuksessa ei kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, milloin kauttakulku muuttuu ei-viattomaksi, jolloin myös rantavaltiolle voi syntyä ensinnäkin intressi, ja toisaalta, merioikeusyleissopimuksen sääntelemissä tapauksissa, toimivalta puuttua aluksen kulkuun ja toimintoihin sekä määrätä tälle oman lainsäädäntönsä mukaisia rangaistuksia.

8.1.1 Oikeudellisen toimenpiteen käsite

Hypoteesini oli, että koska merenkulun ympäristönsuojelulain 3 lukua säädettäessä on öljypäästömaksun rakenne ja lainsäädäntötekniinen toteutustapa kopioitu Ruotsista, olisi mahdollista tarkentaa lainsäädäntöä kuten Ruotsissa on merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan sanamuotoa tulkittu, toisin sanoen siten, että öljypäästömaksua ei pidetä 220 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuna oikeudellisena toimenpiteenä. Mikäli 220 artiklaa tulkittaisiin samoin kuin Ruotsissa, olisi Bosphorus Queen -tapauksen synnyttämästä problematiikasta voitu selvittää poistamalla MYSL 3 luvun 1 §:n 1 momentin jälkimmäinen virke ”*Kauttakulussa olevalta ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä päästökiellon rikkomisesta määrätään öljypäästömaksu kuitenkin vain, jos päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerén tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.*” kansallisesta lainsäädännöstämme.

Tutkittuani tarkemmin Ruotsin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, sekä ennen kaikkea UNCLOS:in valmisteluasiakirjoja ja tausta-aineistoa, näyttäisi kuitenkin siltä, että Ruotsin korkeimman oikeuden omaksumaa tulkintalinjaa ei voida pitää oikeudellisesti täysin perusteltuna tai laajasti kansainvälisesti hyväksyttynä tulkintana. Näin ollen MYSL 3 luvun 1 §:n 1 momentin jälkimmäinen virke, joka vastaa suoraan UNCLOS 220 artiklan 6 kohdan sanamuotoa, tulee säilyttää Suomen öljypäästömaksulainsäädännössä myös tulevaisuudessa. Suomen ollessa sitoutunut merioikeusyleissopimuksen noudattamiseen ei voida perustella sitä, että tämä lainsäädännössä olemassa oleva viittaus poistettaisiin kokonaan.

Mikäli oltaisiin *tabula rasa* -tilanteessa, tämänkaltaisen tulkinta, jossa hallinnollista sanktiota ei pidetä UNCLOS 220 artiklassa tarkoitettuna oikeudellisena toimenpiteenä, voisi olla perusteltavissa. Kun kuitenkin otetaan huomioon asian konteksti, on vaikea löytää riittäviä perusteluja ruotsalaisen lähestymismallin soveltamiselle Suomessa. Esimerkiksi Bosphorus Queenin EU-tuomioistuinkäsittelyn väliintuloasiakirjoissa ei tätä problematiikkaa ole käsitelty (tokikaan KKO ei myöskään tätä EUT:lta kysynyt).³⁰⁹ Koska EUT:n ennakkoratkaisussa aihetta ei nimenomaisesti käsitellä, on pidettävä yleisesti unionin tasolla hyväksyttynä, että merioikeusyleissopimuksessa tarkoitettut oikeudelliset toimenpiteet koskevat myös aluksella tapahtuneen toiminnan vuoksi aluksen taustalla vaikuttavaan oikeushenkilöön kohdistuvia (hallinnollisia) toimenpiteitä.

8.1.2 Huomattavan vahingon tai sen vaaran käsitteen kansallinen täsmentäminen

Sen sijaan, kuten Belgian³¹⁰, Ranskan³¹¹ ja Alankomaiden³¹² väliintuloasiakirjoissakin, todetaan, huomattavan vahingon vaaran määrittelemine kansallisesti voisi olla perusteltavissa MARPOL-yleissopimuksen ja Helsingin sopimuksen päästökieltojen sekä Itämeren erityisaluestatuksen kautta, jolloin Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen erityislaatuudesta johtuen sellaisen päästön, joka katsotaan vähäistä merkittävämmäksi, tulkittaisiin aiheuttavan vähintään abstraktin vahingon vaaran. Tämä oikeuttaisi rantavaltion ryhtymään toimenpiteisiin sekä määräämään sanktion UNCLOS 211 artiklassa viitatus MARPOL-yleissopimuksen päästökiellon rikkomisen vuoksi.

Kuten edellä on käynyt ilmi, rantavaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai sen aluemerien tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilte aiheutuvan *huomattavan vahingon tai sen vaaran* käsitettä ei ole määritetty merioikeusyleissopimuksessa. Näin ollen on yleisesti tunnustettu, että sen määrittely ja tulkinta on puitesopimuksessa jätetty kunkin rantavaltion

³⁰⁹ Poislukien julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotuksessaan esittämä väite, että 220 artiklan 6 kohdan määräys ei koske näyttöä, jota ulkomaisille aluksille merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitetuissa menettelyissä määrättävät seuraamukset – kuten esillä olevassa asiassa määrätty öljypäästömaksu – edellyttävät. Tarvittava näyttö seuraamusten määräämiseksi näissä menettelyissä, ja näiden seuraamusten määrä, on sitä vastoin asianomaisen rantavaltion kansalliseen oikeuteen kuuluva kysymys. (Ratkaisuehdotus, Asia C-15/17 kohta 96). Vaikuttaisi siltä, että Wahl olisi valmis tulkitsemaan merioikeusyleissopimusta kuten Ruotsin Högsta Domstolen (HD) on tehnyt, jolloin aluksen omistajalle tai laivanisännälle määrättävä seuraamusmaksu ei olisi 220 artiklassa tarkoitettu oikeudellinen toimenpide. Tämä tulkinta jää kuitenkin ratkaisuehdotuksessa varsin ohuelle perustelulle, eikä unionin tuomioistuin ole ennakkoratkaisussaan tarttunut tähän ajatukseen. Myöskään muiden maiden väliintuloasiakirjoissa ei ole viitteitä siitä, että ko. valtiot kansallisesti tulkitisivat yleissopimusta edelläkuvatulla tavalla. Wahlin näkemyksen totuusarvoa heikentää edelleen se, että Wahl itse on ruotsalainen ja perustaa oman kantansa mahdollisesti tämän vuoksi Ruotsin HD:n otaksumaan tulkintaan.

³¹⁰ Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17.

³¹¹ Ranskan esittämät huomautukset Asia C-15/17.

³¹² Alankomaiden esittämät huomautukset Asia C-15/17.

erikseen arvioitavaksi. Korkeimman oikeuden tapauksessa KKO 2019:61 omaksuman tulkintakäytännön vuoksi on tätä kansallisesti tehtävää määritelmää täsmennettävä ja sen perusteet vietävä lain tasolle, jotta Itämeren suojelun korkea taso sekä sanktioinnin tehokkuus voidaan varmistaa silloin, kun on tapahtunut laiton öljypäästö. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin tehtävää kansallista määritelmää olisi syytä lain esitöissä annettavien perustelujen lisäksi tarkentaa edelleen valtioneuvoston asetuksella sekä viranomaisohjeistuksella.

Itämeren maailman muista merialueista eroavat maantieteelliset ja ekologiset ominaispiirteet tukevat Suomen rantaviivalle tai luonnonvaroilta öljypäästöstä aiheutuvan huomattavan vahingon tai sen vaaran -määritelmän täyttymistä jo hyvin vähäisistäkin öljypäästöistä, vaikka ne tapahtuisivatkin talousvyöhykkeellä. Itämeren vähäinen vesimäärä, Suomen saariston rikkonaisuus sekä Itämeren ja sitä myötä talousvyöhykkeen kapeus ovat omiaan korostamaan vahingon tai sen vaaran määritelmän täyttymistä valtamerirannikoita vähäisemmistäkin öljypäästöistä. Itämerellä, jossa talousvyöhykkeiden leveys on yleisesti vain muutamasta meripeninkulmasta korkeintaan muutama kymmenen meripeninkulmaan ja vesialueet matalia, jokainen talousvyöhykkeellä tapahtuva öljypäästö sijaitsee jonkin rantaviivan välittömässä vaikutuspiirissä ja asettaa täten aina myös rantaviivan vaaralle alttiiksi. Pieni vesimassa edesauttaa osaltaan öljyn päättymistä talousvyöhykkeeltä aluevesille ja rannoille, joiden alueella rantavaltion lainkäyttövalta on talousvyöhykettä vahvempi ja yksioikoisempi. Yksi selkeä ja objektiivinen kriteeri huomattavan vahingon tai sen vaaran -määritelmän täyttymiselle voisikin olla öljyn kulkeutuminen talousvyöhykkeeltä aluemerelle.

Suomen ympäristökeskus on Suomen johtava merellisen ympäristön asiantuntijaorganisaatio. Havaitusta öljypäästöstä annettavan Suomen ympäristökeskuksen lausunnon roolia ja asemaa tulisi vahvistaa siten, että lausunto ei jättäisi tulkinnanvaraa päästön huomattavuusarvioinnissa. Lausunnossa tulisi kuvata kaikki ympäristövahingon kannalta kussakin tapauksessa oleelliset yhteisölainsäädännössä mainitut tekijät.³¹³ Vakiomuotoisen lausunnon vähimmäisisällöstä olisi syytä säätää valtioneuvoston asetuksella,³¹⁴ jotta sen voidaan eksplisiittisesti todeta olevan osa kansallista lainsäädäntöämme. Lausunnon objektiivisuuden vuoksi lausuntoa annettaessa sovellettaisiin ennalta määrättyä kriteeristöä, jonka minkä tahansa osa-alueen riskikriteerien

³¹³ SYKE 2020.

³¹⁴ Johtoa lausunnon muotoon voitaisiin hakea esimerkiksi EU:n vesipuitedirektiivin liite V:stä, jossa on taulukoitu vesistön hyvän tilan kriteeristö. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, liite V.

täyttyessä voitaisiin todeta vahingon tai sen vaaran määritelmän täyttyvän.³¹⁵ Kriteeristön olisi saatava valtuutuksensa lainsäädännöstä, jotta rantavaltion toimivallan syntyminen tässä tutkimuksessa kuvatus kaltaisissa tilanteissa olisi selvästi näytettävissä, eikä toimivaltakysymys nousisi tulevaisuudessa maksua määrättäessä ratkaisevaksi tekijäksi tilanteessa, jossa öljypäästö on kiistatta pystytty todentamaan.

Lain tasolle vietäisiin myös kirjaus siitä, että SYKE meriympäristön asiantuntijaorganisaationa antaa Rajavartiolaitokselle lausunnon öljypäästön vahingon taikka sen vaaran huomattavuudesta edellä mainittua vakiohuotoista lausuntoa käyttäen. Lakiin kirjattaisiin, että mikäli mikä tahansa valtioneuvoston asetuksessa tarkennettavan lausunnon luonnontieteellisistä osa-alueista asiantuntija-arvion mukaan vaarantuu, tulee päästön katsoa aiheuttaneen huomattavan vahingon tai sen vaaran rantavaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai sen aluemerren taikka talousvyöhykkeen luonnonvaroilta.

Lausunnon laatimiseksi Suomen ympäristökeskuksella tulee olla käytettävissään riittävä tietopohja. Rajavartiolaitoksen ja SYKE:n yhteistyötä päästön selvittämisessä olisi edelleen kehitettävä. Rajavartiolaitoksen ottamien näytteiden tulee olla sellaisia, että päästölähteen tunnistamisen lisäksi ne ovat riittäviä myös SYKE:n tekemien päästöjen ekologisten ja luonnontieteellisten vaikutusten arvioinnin kannalta.³¹⁶ Rajavartiolaitoksen tulisi tiedottaa SYKE:ä viipymättä havaitusta öljypäästöstä, jotta SYKE voi pyytää Rajavartiolaitosta ottamaan asianmukaisia ja riittäviä näytteitä taikka tuomaan paikalle oman asiantuntijan sekä edelleen säilöä näytteet ja analysoida ne niin pian kuin mahdollista.³¹⁷

Rajavartiolaitokselle varattaisiin lisäksi mahdollisuus esittää lausunnossa täsmentäviä tapauskohtaisia kysymyksiä SYKE:lle, joiden tarkoituksena on edesauttaa tapauksen tutkintaa ja erityisesti ottaa maksun määrittämisen kannalta huomioon olennaiset tapaukseen liittyvät tapauskohtaiset tekijät.

Edellä kuvatus luonnontieteellisiin laatutekijöihin perustuvan kriteeristön laatiminen vaatii kuitenkin luonnontieteellistä osaamista, jollaista oikeustieteellisessä tutkielmassa ei ole

³¹⁵ Tämänkaltaisen laatutekijäkriteeristö on käytössä muun muassa vesien ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004), jossa arvioidaan vesistöjen tilaa laatutekijöiden avulla. Mikäli yksikin laatutekijöistä ei täytä hyvän tilan vaatimuksia, katsotaan vesistön tilan heikentyneen. Samankaltaista ajatusmallia voitaisiin soveltaa myös öljypäästömaksun osalta, ts. mikäli yksikin tekijöistä kärsii vahinkoa tai on ilmeisessä vaarassa kärsiä vahinkoa, päästön huomattavuuskriteeri täytyisi.

³¹⁶ Konkreettisenä parannusehdotuksena on, että päästön kohdalta ja ympäriltä tulisi saada mitattavaksi näytteitä, mielellään muutamina ajankohtina päästön tapahduttua. Tämä tarkoittaa lähinnä merivesinäytteitä muutamilta syvyyksiltä. Lisäksi voitaisiin hyödyntää SYKellä olevia öljysensoreita ja mahdollisesti satelliittihavaintoja. Eliöstö- ja sedimenttinäytteet olisivat arvokas lisä lausunnon pohjaksi, SYKE 2020.

³¹⁷ *Ibid.*

mahdollista saavuttaa. Näin ollen tätä kriteeristöä ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa täydellisenä esittää. Mallia tälle kriteeristöajattelutavalle saa muun muassa EU:n meristrategiapuitedirektiivissä³¹⁸ sekä vesipuitedirektiivissä esitetyistä meren taikka vesistön hyvän tilan kriteeristöistä. Vesipuitedirektiivissä vesistön hyvää tilaa mitataan erilaisten yksityiskohtaisten laatutekijöiden perusteella, jotka tarkastelevat erillisinä kokonaisuuksina muun muassa kalastoa, kasvustoa, fysikaalis-kemiallisia sekä hydromorfologisia laatutekijöitä. Tason heikkeneminen missä tahansa näistä kategorioista riittää laskemaan vesistön tilan arviossa hyvää heikommaksi.³¹⁹ Meristrategiapuitedirektiivissä puolestaan on tarkasteltu nimenomaisesti merivesien kannalta merkityksellisiä ekosysteemin tekijöitä sekä ihmisen toiminnasta aiheutuvia paineita meriekosysteemeille. Direktiivin liitteessä III on lueteltu niitä tekijöitä, joista meriekosysteemin hyvä tila koostuu. Vastaavan kaltainen tarkastelu voisi tulla kysymykseen myös öljypäästöjä tarkasteltaessa. Tällöin olisi varsin objektiivisesti osoitettavissa, mikä ennalta määritellyistä laatutekijöistä vaarantuu öljypäästön johdosta, jolloin maksu perustuisi tähän laatutekijään kohdistuvaan vahinkoon tai sen vaaraan.

8.1.3 Aluksille annettava tiedonanto sovellettavasta lainsäädännöstä

Niiltä osin kuin lainsäätäjän kädet ovat sidotut merioikeusyleissopimuksen toimivaltarajoituksiin, voisi öljypäästömaksun preventiovaikutusta tehostaa myös muin kuin lainsäädännön keinoin. Eräs tällainen keino olisi Suomen talousvyöhykkeelle saapuville aluksille annettava ”information note” –tiedonanto Suomen talousvyöhykkeellä ja vesialueella sovellettavasta lainsäädännöstä ja siitä määrättävistä sanktioista taikka rangaistuksista. Tällaisen informatiivisen tiedonannon voisi olettaa olevan ennaltaehkäisevältä vaikutukseltaan varsin huomattava.³²⁰ Kun alus saa muistutuksen voimassa olevasta lainsäädännöstä ja sanktioista, kynnys laittomaan öljypäästöön tai muuhunkaan ympäristö- tai muuhun rikkomukseen syylistymiseen nousee merkittävästi.

Alukset saapuvat Suomen talousvyöhykkeelle pääsääntöisesti joko GOFREP-alueen (Gulf of Finland Mandatory Reporting System) tai Ahvenanmeren reittijakojärjestelmän (TSS South Åland Sea) alueella. Luonteva paikka tällaiselle tiedonannolle olisikin vastauksena aluksen tekemään GOFREP-ilmoitukseen³²¹. Ahvenanmeren osalta Åland Sea Traffic voisi itse

³¹⁹ Ks. vesipuitedirektiivin liite V sekä tästä tehty havainnollistava esitys mm.

https://www.kaivosvastuu.fi/app/uploads/2019/10/Finnish-Perspectives-on-Water-Framework-Directive_Erja-Werdi_15-10-19.pdf s. 9.

³²⁰ Tätä ajatusta tukee myös HELCOM BRISK –hankkeen suositus, ks. Holt ym. 2013 s. 16.

³²¹ Aluksen saapuessa GOFREP-alueelle (Gulf of Finland Reporting), on se resoluutioiden IMO MSC.139(76) ja MSC.231(82) nojalla velvollinen tekemään ilmoituksen alusliikennepalvelulle. Alusliikennepalvelu voisi

aktiivisesti olla yhteydessä alueelle saapuviin ulkomaisiin aluksiin, sillä Ahvenanmeren reittijakojärjestelmään saapuessaan aluksella ei ainakaan toistaiseksi ole velvollisuutta antaa liikenneilmoitusta.³²²

8.1.4 UNCLOS 211 artiklan mukainen erityisalue

Lopulta, merioikeusyleissopimuksen 211 artiklan 6 kohdan mukainen erityisalue, johon voidaan soveltaa erityistä, tiukempaa lainsäädäntöä, voisi olla yksi potentiaalinen kehityskulku tulevaisuudessa, mikäli lainsäätävä katsoo, että nyt ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät luo Suomelle rantavaltiona riittävän efektiivistä toimivaltaa ulkomaisten alusten talousvyöhykkeellä tekemiin öljypäästöihin puuttumiseen ja niistä sanktiointiin. 211 artiklan 6 kohdan mukaisen erityisalueen perusteluissa voitaisiin käyttää samoihin ekologiin ja biologisiin tekijöihin perustuvaa kriteeristöä, jota ehdotetaan käytettäväksi myös SYKE:n lausunnossa öljypäästön vahingon tai sen vaaran huomattavuuden arvioinnissa.

On huomattava, että MARPOL-yleissopimuksessakin puhutaan erityisalueista, mutta tällä tarkoitetaan eri asiaa kuin UNCLOS 211 artiklan mukaisella erityisalueella. 211 artiklan termin käyttöala on laajempi ja vähemmän tarkasti säännelty, mutta se on rajattu vain talousvyöhykkeellä sijaitseville alueille, toisin kuin MARPOL-erityisalueet jotka tyypillisesti kattavat tietyn merialueen kokonaisuudessaan (esim. Itämeren SECA-alue (Sulphur Emission Control Area), joka kattaa koko Itämeren alueen valtioiden rantaviivaan ja satamiin saakka. Todettakoon, että toistaiseksi ei ole perustettu yhtään 211 artiklan mukaista erityisaluetta yhtäältä sen lavean soveltamisalan vuoksi ja toisaalta siksi, että primaarinen instrumentti meriympäristön suojelulle viime vuosina ovat olleet MARPOL-yleissopimuksen mukaiset erityisalueet.³²³ Koska MARPOL-yleissopimuksen I liitteen erityisalueen myötä ei Itämeren rantavaltioiden toimivalta öljypäästöstä rankaisemiseksi ole kuitenkaan yksiselitteisesti laajentunut, voisi olla perusteltua hakea tukea toimivallan syntymiselle myös UNCLOS 211 artiklan kautta. 211 artiklan on katsottava heijastelevan varovaisuusperiaatteen henkeä,³²⁴ joka on omiaan puoltamaan artiklan soveltamista Itämeren olosuhteissa.

Mikäli kotimainen poliittinen tahtotila 211 artiklan 6 kohdan erityisalueen perustamiselle löytyy, olisi suosiollista selvittää myös muiden HELCOM-maiden halukkuus yhteistyöhön

paluuviestissä toimittaa tiedonannon Suomessa soveltuvasta lainsäädännöstä. GOFREP-ilmoituksista ks. tarkemmin GOFREP Master's Guide, https://tmfg.fi/sites/default/files/2020-04/GOFREP_MG_2020_04_14.pdf

³²² Master's Guide Åland Sea TSS, <https://www.tmfg.fi/sites/default/files/2019-06/Åland%20Sea%20TSS.pdf>

³²³ Bartenstein 2017, s. 1438.

³²⁴ Sage-Fuller 2013, s. 223.

tällaisen alueen perustamisen ja sitä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisen kanssa. Itämeren ja toisaalta myös Suomen talousvyöhykkeen luonnonvarojen ja Suomen rantaviivan kannalta suosiollisinta olisi, mikäli tällainen erityisalue ja säännöstö saataisiin voimaan ei pelkästään Suomen, mutta myös Suomen naapurimaiden talousvyöhykkeillä, sillä Itämeren vähäisestä vesimäärästä ja merialueen sekä talousvyöhykkeiden kapeudesta johtuen myös Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella, esimerkiksi Viron tai Ruotsin talousvyöhykkeellä tapahtuva öljypäästö muodostaa merkittävän riskin myös Suomen talousvyöhykkeen ja rannikon eliöstölle ja luonnonvaroillem.

UNCLOS 211 artiklan mukaisen erityisalueen luominen on kuitenkin vähintään muutaman vuoden projekti, sillä jo artiklassa edellytetyn IMO:n hyväksymisprosessin käsittely- ja voimaantuloajat vievät arviolta noin kaksi vuotta³²⁵. Tällaisen erityisalueen mahdollisen perustamisen yhteydessä olisi, erityisalueella vaikuttavuuden saavuttamiseksi, varmistettava myös yhdenmukainen lainsäädäntö ja sanktiointimenettely koko HELCOM-alueella, jotta aluksille ei edellä luvussa 5.2. kuvatulla tavalla synny insentiiviä suorittaa päästöjä jonkin tietyn valtion oikeudenkäyttöpiirissä, jonka sanktiojärjestelmä on todettu vaikutuksettomaksi.

8.2 Lainsäädännön muutosehdotukset

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan seuraavia lainsäädäntöön tehtäviä tarkennuksia:

Lisätään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 lukuun uusi 1a §:

Arvio päästön aiheuttaman vahingon tai sen vaaran huomattavuudesta.

Arvion ulkomaisen aluksen öljypäästön aiheuttamasta vahingosta tai sen vaarasta ja sen huomattavuudesta [tai öljypäästön yleisestä vahingollisuudesta ja merkittävyydestä] tekee Suomen ympäristökeskus. Arviolausunto laaditaan sen kriteeristön pohjalta, jonka sisällöstä ja muodosta säädetään tarkemmin merenkulun ympäristönsuojelusta annetulla valtioneuvoston asetuksella. Päästön on katsottava aiheuttavan huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa silloin, kun mikä tahansa asetuksessa määritetyistä laatutekijöistä kärsii vahinkoa tai vaarantuu.

Rajavartiolaitokselle varataan mahdollisuus esittää Suomen ympäristökeskukselle tapauksen tutkinnan kannalta olennaisia kysymyksiä ja tarkennuksia, joihin Suomen

³²⁵ Ks. Bartenstein 2017, s. 1439.

ympäristökeskus öljypäästöstä laatimassaan lausunnossa on velvollinen ottamaan kantaa.

Lisätään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 5 §:ään uusi 2 momentti:

Öljypäästömaksun määrääminen

Öljypäästömaksun määrää Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksessa asiasta päättää merivartioston komentaja, apulaiskomentaja tai meritoimiston päällikkö.

Kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen Suomen talousvyöhykkeellä tekemästä öljypäästöstä maksua määrättäessä Rajavartiolaitos kuulee Suomen ympäristökeskusta tämän luvun 1a §:n mukaisesti.

Öljypäästömaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

Lisätään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 8 §:ään uusi 2 momentti:

Virka-apu öljypäästömaksua koskevassa asiassa

Viranomaisen on annettava rajavartiolaitokselle öljypäästömaksua koskevan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen se on toimivaltainen.

Rajavartiolaitos tiedottaa välittömästi Suomen ympäristökeskusta havaitusta öljypäästöstä.

Lisätään merenkulun ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 lukuun uusi 3 §:

Öljypäästön vahingon tai sen vaaran huomattavuuden arviointi

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n mukaan saman lain 2 luvun 1 §:n öljyn päästökiellon rikkomisesta määrätään rikkomusmaksu (öljypäästömaksu).

Kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen Suomen talousvyöhykkeellä tekemän öljypäästön vahingon tai sen vaaran huomattavuutta arvioi Suomen ympäristökeskus. Arviolausunnossaan Suomen ympäristökeskuksen tulee arvioida tämän asetuksen liitteessä 1 esitettyjä kriteerejä.

Lisätään merenkulun ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen uusi liite 1:

Tekijät öljypäästön vahingon tai sen vaaran arvioimiseksi

Liitteessä kuvattaisiin kriteeristö, jonka perusteella Suomen ympäristökeskus tekee merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun uuden 1 a §:n mukaisen arvionsa öljypäästön aiheuttaman vahingon tai sen vaaran huomattavuudesta. Tämä kriteeristö laadittaisiin taulukkomuotoon siten, että se jakaantuisi temaattisiin luonnontieteellisiin laatutekijöitä kuvaaviin kokonaisuuksiin, joille öljypäästöllä voi olla vaikutuksia. Tällaisia kokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi vaikutus linnustoon, kalastoon, vesikasvillisuuteen, vesiekosysteemiin talousvyöhykkeellä, rantaekosysteemiin rannikolla ja saaristossa, öljypäästön kulkeutuminen talousvyöhykkeeltä aluevesille tai muut vastaavat kokonaisuudet. Edellä todetusti näiden määrittely vaatii luonnontieteellistä asiantuntemusta enemmän kuin tämän tutkimuksen puitteissa on mahdollista tarjota.

9 Lopuksi

Jo ennen tätä tutkimusta on ollut selvää, että Itämeri ja siten myös Suomen rannikko ja merialue vaatii erityissuojelua ja erilaista lähestymistapaa kuin maailman meret keskimäärin. Tämän tutkimuksen myötä on vahvistunut käsitys siitä, että merioikeusyleissopimuksen talousvyöhykettä ja meriympäristön suojelua koskevat säännökset eivät sovellu kaikilta osin tyydyttävällä tavalla Itämeren kaltaiseen ympäristöön. Myös UNCLOS:in rooli alati päivitettävien IMO-instrumenttien rinnalla kansainvälistä merenkulkua sääntelevänä instrumenttina on, kuten jo tutkimuskysymyksissä nostin esille, haastava.

Ennen tapausta KKO 2019:61 kansallista öljypäästömaksujärjestelmäämme ei ollut kunnolla koeponnistettu. Öljypäästöjä oli toki ehtinyt järjestelmän käyttöönoton jälkeisten ensimmäisten vuosien aikana olla joitakin,³²⁶ mutta näistä suurin osa oli tapahtunut aluemerellä tai sisäisillä aluevesillä ja useimmiten päästöön oli syyllistynyt Suomen lipun alla purjehtiva alus, jolloin Suomen toimivaltaa määrätä maksu ei ole kyseenalaistettu. Ensimmäinen todellinen koeponnistus olikin vasta Bosphorus Queen –aluksen öljypäästöstä seurannut oikeuskäsittely, josta voitaneen todeta, että ainakaan vaatimus hyvän hallinnon mukaisesta oikeudenkäynnin kohtuullisesta kestosta³²⁷ ei toteutunut. Samalla tapaus osoitti, että vaikka öljypäästömaksujärjestelmä olikin huolellisesti valmisteltu, sen säännösten soveltaminen tuomioistuimessa ei tukenut lainsäätäjän tavoitetta korkeasta ympäristönsuojelun tasosta.

Vaikka Suomessa korkeimman oikeusasteen ratkaisuilla ei olekaan alioikeuksia vahvasti velvoittavaa prejudikaattiasemaa, on varsin ilmeistä, että KKO:n tapauksessa 2019:61 omaksuma tulkintalinja, jossa tarvittavan näytön vahingon tai sen vaaran aiheutumisen osoittamisesta on vedetty äärimmäisen korkealle, on omiaan ohjaamaan alioikeuksien ratkaisukäytäntöä mahdollisissa tulevilla maksumääräyksestä tehtävissä valituksissa.³²⁸ Näin ollen järjestelmän korjaaminen lainsäädäntöä ja toisaalta asiassa toimivaltaisten viranomaisten toimintaa kehittämällä on ajankohtaista. Tässä tutkimuksessa on esitetty perusteluja sille, miksi ja millä tavalla lainsäädäntöä tulisi kehittää.

³²⁶ Ks. YM raportteja 1/2018, s. 47.

³²⁷ PL 21 §.

³²⁸ Suomen oikeusjärjestelmässä korkeimman oikeuden ennakkotapauksilla on oikeuslähteenä pääosin lainsäädäntöä täydentävä merkitys. Prejudikaatit ovat ohjeena lain tulkinnasta ja soveltamisesta sekä tuomarin harkintavallan käytöstä yksittäisissä oikeustapauksissa. Tarkemmin korkeimman oikeuden ratkaisujen prejudikatiiviseen luonteeseen liittyvästä problematiikasta ks. Tulokas 2013 osoitteessa <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/korkeimmanoikeudentuomioidenprejudikaattimerkitysjatuumioidenperustelut.html>.

Itämeren ja Suomen rannikon ympäristönsuojelun kannalta tärkeää olisi, että lainsäätäjä reagoisi korkeimman oikeuden antamaan ratkaisuun tuoreeltaan nyt, kun merenkulun ympäristönsuojelulakia päivitetään. Tämä vaatisi liikennehallinnon ja ympäristöhallinnon sekä Rajavartiolaitoksen yhteistyötä vahingon tai sen vaaran kansallisen huomattavuuskriteeristön laatimiseksi. Tämän jälkeen olisi tarkemmin selvitettävä mahdollisuuksia aluksille annettavan tiedonannon sekä merioikeusyleissopimuksen 211 artiklan tarkoittaman erityisalueen perustamiseksi.

Uskon, että tahtotila asian kuntoon saattamiselle on olemassa niin kansallisesti kuin tarvittaessa myös Itämeren rantavaltioiden keskuudessa, sillä kehitys öljypäästöjen määrässä on ollut lupauksia herättävää. Ilman lainsäädäntötoimiakin toimintakulttuuri laivoilla tulee muuttumaan ympäristöystävällisempään suuntaan, jolloin tarve öljypäästöistä sanktioimiselle tulee tulevaisuudessa vähenemään entisestään. Kuitenkin, toimivan lainsäädännön tunnusmerkki on, että milloin lakia taikka kansainvälisiä määräyksiä ja säännöksiä on rikottu, voidaan siitä tarvittaessa tehokkaasti määrätä oikeasuhtainen rangaistus.

Lähteet

Virallislähteet

Kansainväliset sopimukset

Aavaa merta koskeva yleissopimus	SopS 7/1965
Aavan meren kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskeva yleissopimus	SopS 6/1969
Aluemerta ja lisävyöhykettä koskeva yleissopimus	SopS 7/1965
Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja	SopS 51/1983
Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus	SopS 78/1994
Erimielisyyksien pakollista selvittelyä koskeva valinnainen allekirjoituspöytäkirja	SopS 7/1965
Ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehty kansainvälinen yleissopimus	SopS 11/1981
Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus	SopS 2/2000
Mannermaajalustaa koskeva yleissopimus	SopS 7/1965
Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus	SopS 33/1980
Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus	SopS 50/1996
Öljyn aiheuttaman meren saastunnan ehkäisemistä koskeva yleissopimus, 1954	SopS 6/1959

EU-oikeus

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, konsolidoitu toisinto, EYVL C 202, 7.6.2016 (SEUT).

98/392/EY: Neuvoston päätös, tehty 23 päivänä maaliskuuta 1998, 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, viimeksi muutettu komission direktiivillä 2014/101/EU, annettu 30 päivänä lokakuuta 2014, yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitedirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (kodifioitu toisinto).

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Suomi

Lainsäädäntö

Perustuslaki	731/1999
Ahvenanmaan itsehallintolaki	1144/1991
Hallintolaki	434/2003
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa	808/2019
Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa	689/1997
Laki Suomen talousvyöhykkeestä	1058/2004
Merenkulun ympäristönsuojelulaki	1672/2009
Merilaki	674/1994
Kumottu laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä	300/1979
Kumottu laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta	1163/2005

Lakia alemman asteiset säädökset

Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa	309/2017
Valtioneuvoston asetus Suomen talousvyöhykkeestä	1073/2004
Valtioneuvoston ohjesääntö	262/2003
Valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta	76/2010

Ahvenanmaa

Landskapslag om bekämpande av
oljeskador

1977:16

Lainvalmisteluasiakirjat

Hallituksen esitys eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

HE 248/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

HE 77/2005 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 223/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp, Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 57/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2005 vp, Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

PeVL 32/2005 vp

Ympäristövaliokunnan mietintö 15/2005 vp, Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

YmVM 15/2005 vp

Lakivaliokunnan lausunto 21/2005 vp, Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

LaVL 21/2005 vp

Ruotsi

lag om åtgärder mot förorening från fartyg 1980:424

lagen om Sveriges ekonomiska zon 1992:1140

Belgia

Loi relative à la prévention de la pollution par les navires, n: o 1995025179.

Loi visant la protection du milieu marin [et l'organisation de l'aménagement des] espaces marins sous juridiction de la Belgique, n: o 1999022033.

Saksa

Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt, "See-Umweltverhaltensverordnung vom 13. August 2014 (BGBl. I S. 1371), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 13. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2739) geändert worden ist"

Oikeustapaukset

HD 2004:26

KKO 2019:61

KKO 2014:37

KKO 2019:102

Helsingin käräjäoikeuden merioikeus, tuomio 06/30660.

Turun käräjäoikeus, tuomio 07/2355.

Rajavartiolaitos Dno/2011/7335, Vastaus korkeimmalle oikeudelle
öljypäästömaksuasiassa S2015/71.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Jussila v. Suomi, 23.11.2006

Euroopan unionin tuomioistuin, tuomio 11.7.2018 Bosphorus Queen Shipping
Ltd Corp. v. Rajavartiolaitos, C-15/17, EU:C:2018:557.

Ratkaisuehdotus, Asia C-15/17: Asia C-15/17 – Bosphorus Queen Shipping Ltd
Corp. vastaan Rajavartiolaitos Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Nils Wahl, 28
päivänä helmikuuta 2018

Belgian kuningaskunnan esittämät huomautukset Asia C-15/17.

Alankomaiden esittämät huomautukset Asia C-15/17.

Ranskan esittämät huomautukset Asia C-15/17.

Bering Fur Seal Arbitration v. 1893.

Ennakkoratkaisupyyntö korkeimmalta oikeudelta Euroopan unionin
tuomioistuimelle nro 2529, Diaarinro S2015/71, 12.12.2016.

Kirjallisuus ja artikkelit

Agenda 21

United Nations Conference on Environment & Development, Rio de
Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, UNEP 1992.

- Bartenstein 2017. Bartenstein Kristin, Art. 211: Pollution from vessels, teoksessa Proelss Alexander, Maggio Amer Rose, Blitza Eike, Daum Oliver, United Nations Convention on the Law of the Sea: A commentary, C.H.Beck-Hart-Nomos, 2017.
- Becker-Weinberg 2017. Becker-Weinberg Vasco, Art. 228: Suspension and restrictions on institution of proceedings, teoksessa Proelss Alexander, Maggio Amer Rose, Blitza Eike, Daum Oliver, United Nations Convention on the Law of the Sea: A commentary, C.H.Beck-Hart-Nomos, 2017
- Borelli 2015. Borelli Silvia, The (Mis)-Use of General Principles of Law: Lex Specialis and the Relationship Between International Human Rights Law and the Laws of Armed Conflict, teoksessa Pineschi Laura, General Principles of Law - The Role of the Judiciary, Springer Cham 2015.
- Bruntland ym. 1987. Our Common Future, World Commission on Environment and Development, 1987.
- EU 2019. Euroopan unioni, The EU Environmental Implementation Review 2019 Country Report – Germany, Brussels 2019.
- Exposé d’orientation politique 54 0020/004. Exposé d’orientation politique du secrétaire d’État à la Lutte contre la Fraude sociale, à la Protection de la Vie privée et à la Mer du Nord (*), Chambre des représentants de Belgique, 13.11.2014.
- Furman ym. 2013. Furman Eeva, Pihlajamäki Mia, Välipakka Pekka ja Myrberg Kai (toim.), The Baltic Sea - Environment and Ecology, Suomen ympäristökeskus 2013.
- Grotius & Feenstra, 2009. Grotius, Hugo, ja Robert Feenstra. *Hugo Grotius, Mare Liberum, 1609-2009*. Leiden [Netherlands]: Brill, 2009.
- Halila & Lankinen 2014. Halila Leena & Lankinen Veronica, Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext, JFT 5/2014, s. 305-328.
- Halila 2010. Halila Leena teoksessa Ojanen Tuomas (toim.) Avoin, Tehokas Ja Riippumaton: Olli Mäenpää 60 Vuotta Juhlakirja. Helsinki, Edita, 2010.
- Hallenberg 2017. Hallenberg Silja, Merelliset öljypäästöt ja öljypäästömaksu, Ympäristörikostutkinnan seminaari, Rajavartiolaitos 2017.
- Hamamoto 2017. Hamamoto Shotaro, Art. 220, Enforcement by coastal States teoksessa Proelss Alexander, Maggio Amer Rose, Blitza Eike, Daum

- Oliver, United Nations Convention on the Law of the Sea: A commentary, C.H.Beck-Hart-Nomos, 2017
- HELCOM 2000 HELCOM, 2000 Guidelines on Ensuring Successful Convictions of Offenders of Anti-pollution Regulations At Sea Baltic Sea Environ. Proc. No. 78
- HELCOM 2018. HELCOM 2018. HELCOM Assessment on maritime activities in the Baltic Sea 2018. Baltic Sea Environment Proceedings No.152. Helsinki Commission, Helsinki. 253pp.
- HELCOM 2018b. HELCOM (2018): State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011-2016. Baltic Sea Environment Proceedings No. 155.
- HELCOM 2018c. HELCOM (2018), HELCOM Annual report on discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea, 2018.
- HELCOM MARITIME 19A, 3-2 HELCOM, Maritime Working Group, List of synopses of new actions related to the Maritime Group, doc. MARITIME19A-3-2.DEC, HELCOM Secretariat 2020.
- HELCOM-OSPAR, Annex V, 2003. First Joint Ministerial Meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions (JMM) Bremen: 25 - 26 June 2003, agenda item 6, ANNEX V, Ecosystem Approach Statement.
- Hirvonen 2011. Hirvonen Ari, Mitkä metodit? Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.
- Holt ym. 2013. Holt Julie Ring-Hansen, Parkhomenko Christina, Backer Hermann, Laurila Johanna, Meski Laura: Risks of oil and chemical pollution in the Baltic Sea. Results and recommendations from the HELCOM's BRISK and BRISK-RU projects, Information office of the Nordic Council of Ministers in Kaliningrad, 2013
- Interpol 2007. Interpol, Illegal Oil Discharges from Vessels, ICPO-OIPC INTERPOL, 2007
- Kadner Graziano 2018. Kadner Graziano Thomas, Comparative Tort law: cases, materials and exercises, Routledge New York, 2018.
- Kiiski 2009. Kiiski Kimmo Ilmari, Kohti rationaalisempaa rankaisemista, Lakimies 1/2009, s. 34-58.
- Kiiski 2011. Kiiski Kimmo, Hallinnollinen sanktiointi, Uniprint Oy, Turku 2011.
- Kokko 2017. Kokko, Kai T. Ympäristöoikeuden Perusteet: Yleiset Opit, Sääntely Ja Ratkaisun Teoria. Helsinki: Edita, 2017.

- Kokko 2020 Kokko Kai, Oikeustapauskommentti KKO 2019:102 – Ympäristörikos, ympäristön turmeleminen, laillisuusperiaate, teoksessa Defensor Legis 2/2020.
- Kuokkanen 2002. International law and the environment : Variations on a theme, Kluwer Law International, Haag 2002
- Lappi-Seppälä 2009. Lappi-Seppälä Tapio, Seuraamusjärjestelmän pääpiirteet. Teoksessa Heinonen, Olavi et al: Rikosoikeus. WSOYpro. Helsinki 2009.
- LEG/MISC.8 Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea
30 January 2014. for the International Maritime Organization, Study by the Secretariat of the International Maritime Organization (IMO), IMO 2014.
- MARITIME 19A-2020, HELCOM Maritime 19A, List of synopses of new actions related to
3-2. the Maritime Group, HELCOM 2020.
- Mensah 2008. Mensah Thomas A., Implementation and enforcement of International Environmental Law, teoksessa Buffard, Isabelle, ja Hafner Gerhard. International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner. Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Mäenpää 2003. Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus, Alma Talent 2003.
- Mäenpää 2007. Mäenpää Olli, Hallintoprosessioikeus, Alma Talent 2007.
- Mäenpää 2019. Mäenpää Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet, Alma Talent 2019.
- Määttä 2000. Määttä Tapio, Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena, s. 333-355 teoksessa Oikeus 3/2000.
- Neyts ym. 2015. Neyts, D., Maes, F., Merckx, J.P., Pirlet, H., 2015. Maritime transport, shipping and ports. In: Pirlet, H., Verleye, T., Lescrauwaet, A.K., Mees, J. (Eds.), Compendium for Coast and Sea 2015: An integrated knowledge document about the socio- economic, environmental and institutional aspects of the coast and sea in Flanders and Belgium. Ostend, Belgium, p. 75-96.
- Nordquist ym. 1991. Nordquist Myron H. (toim.), Rosenne Shabtai, Yankov alexnader, Grandy Neal R., Center for Ocean Law and Policy, university of Virginia: United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A

commentary: Volume IV, Articles 192-278 Final Act, Annex VI,
Martinus Nijhoff Publishers, 1991

- OM 4/2004. Oikeusministeriö, Oikeusministeriön säädöshankkeet, Helsinki 2004.
- OM 52/2018. Mäenpää Olli (puheenjohtaja), Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen : Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 52/2018, Oikeusministeriö 2018.
- OM työryhmämietintö 2004:4. Öljypäästömaksutyöryhmä, Öljypäästömaksu, työryhmämietintö 2004:4, Oikeusministeriö, Helsinki.
- Proells 2017. Proelss Alexander, Art. 58: Rights and duties of other States in the exclusive economic zone, teoksessa Proelss Alexander, Maggio Amer Rose, Blitza Eike, Daum Oliver, United Nations Convention on the Law of the Sea: A commentary, C.H.Beck-Hart-Nomos, 2017
- Pöysti 1997. Pöysti Tuomas, Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris -hanke, Lakimies 1/1997.
- Raitala 2009. Raitala Suvi, Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona, Oikeustiede-Jurisprudentia 2009:XLII, s. 261-353.
- Rayfuse 2010. Rayfuse Rosemary, Addressing Enforcement Gaps in Areas Beyond National Jurisdiction, teoksessa Molenaar, Erik Jaap, ja Alex G. Oude Elferink. *The International Legal Regime of Areas Beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*. Boston ; Leiden [Netherlands]: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- Ringbom 2014. Ringbom Henrik, Administrative Sanctions for Violations of Ships' Air Emissions and Fuel Quality Standards – International Law Considerations, Study prepared for Finnish Ministry of Transport and Communications, BALEX 2014.
- Sage-Fuller 2013. Sage-Fuller Bénédicte, The Precautionary Principle in Marine Environmental Law: With Special Reference to High Risk Vessels, Taylor & Francis Group, 2013.
- Shaw 2003. Shaw, Malcolm N., International Law. 5th ed. Cambridge University Press, 2003.
- Suvantola 2019. Timonen Pekka (toim.), KKO:n ratkaisut kommenttein 2019:I, Alma Talent Oy, Helsinki 2019.

- SYKE 2005. Suomen ympäristökeskus, Öljypäästön huomattavuus -kriteerin arviointi, lausunto 17.1.06.
- SYKE 2020. SYKEN merikeskuksen huomioita koskien öljypäästöistä laadittavia lausuntoja, Suomen ympäristökeskus 25.6.2020.
- Tahvonen 2010. Monitoring Oil Pollution from Ships: Experiences from the Northern Baltic Practice, teoksessa Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation : IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf, Leiden : Brill, Nijhoff 2010.
- Tan 2010. Tan Alan Khee-Jin, The Eu Ship-Source Pollution Directive and Recent Expansions of Coastal State Jurisdiction, teoksessa Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation : IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf, Leiden : Brill, Nijhoff 2010.
- UNEP/CBD/COP/4/INF/9 Report of the Workshop on the Ecosystem Approach Lilongwe, Malawi, 26 - 28 January 1998 Submission by the Governments of the Netherlands and Malawi
- VNK:n julkaisu 31/2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta
- VNK:n julkaisu 15a/2017 Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen Itämeren alueen strategiasta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15a/2017, Helsinki 2017.
- VNK:n julkaisu 4/2019 Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen meripolitiikan linjauksista Itämereltä valtamerille, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2019, Helsinki 2019.
- VNS 6/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Itämeren haasteista ja Itämeri-politiikasta, Valtioneuvosto 2009.
- YK 2005. The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea
- YM raportteja 1/2018. Suvantola Leila, Ympäristörikosten ilmoituskynnykset ja lievien ympäristörikkomusten sanktiointi, Ympäristöministeriön raportteja 1/2018.

Ympäristöhallinnon ohjeita 6/2012.	Kankaanpää Harri, Rousi Heta (toim.), Itämerellä tapahtuvien öljyvahinkojen ekologiset seuraukset Suomen kansallinen toimintasuunnitelma, Suomen ympäristökeskus, Edita Oy, 2012
Ympäristöministeriön raportteja 5/2016.	Laamanen Maria, Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, Ympäristöministeriön raportteja 5/2016, Ympäristöministeriö, Helsinki 2016.

Internetsivut

- file:///C:/Users/03131699/Downloads/YM_Helcom_flyer_4s_A5_FINAL.pdf
- [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)
- [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)
- <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/List%20of%20the%20Conventions%20and%20their%20amendments.docx>
- <http://www.itameri.fi>
- https://itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Ainutlaatuinen_Itameri/Itameren_jaat
- <https://helcom.fi/about-us/organisation/>
- <https://helcom.fi/action-areas/response-to-spills/publications/>
- <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/environment-fact-sheets/hazardous-substances/illegal-discharges-of-oil-in-the-baltic-sea/>
- <https://helcom.fi/helcom-at-work/groups/maritime/>
- <https://helcom.fi/helcom-at-work/groups/response/>
- <https://helcom.fi/helcom-at-work/projects/brisk/>
- <https://helcom.fi/helcom-publishes-its-report-on-aerial-surveillance-of-discharges-at-sea-in-2018/>
- <https://helcomresurvey.sjofartsverket.se/>
- <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/korkeimmanoikeudentuomioidenprejudikaattimerkitysjatuomioidenperustelut.html>
- https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustieteellinen_tutkimus
- <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM036:00/2019>
- <https://wwf.fi/alueet/itameri/>
- https://www.dma.dk/Vaekst/EU/Documents/TermsOfReferenceSteeringCommittee_EUSBSR_PA%20Ship.pdf

- <https://www.health.belgium.be/en/environment/how-environmental-policy-implemented-belgium>
- <https://www.gesetze-im-internet.de/seeumwverhv/BJNR137110014.html>
- https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm
- https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf
- https://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Lajien_suojelu/EUn_lintu_ja_luontodirektiivit